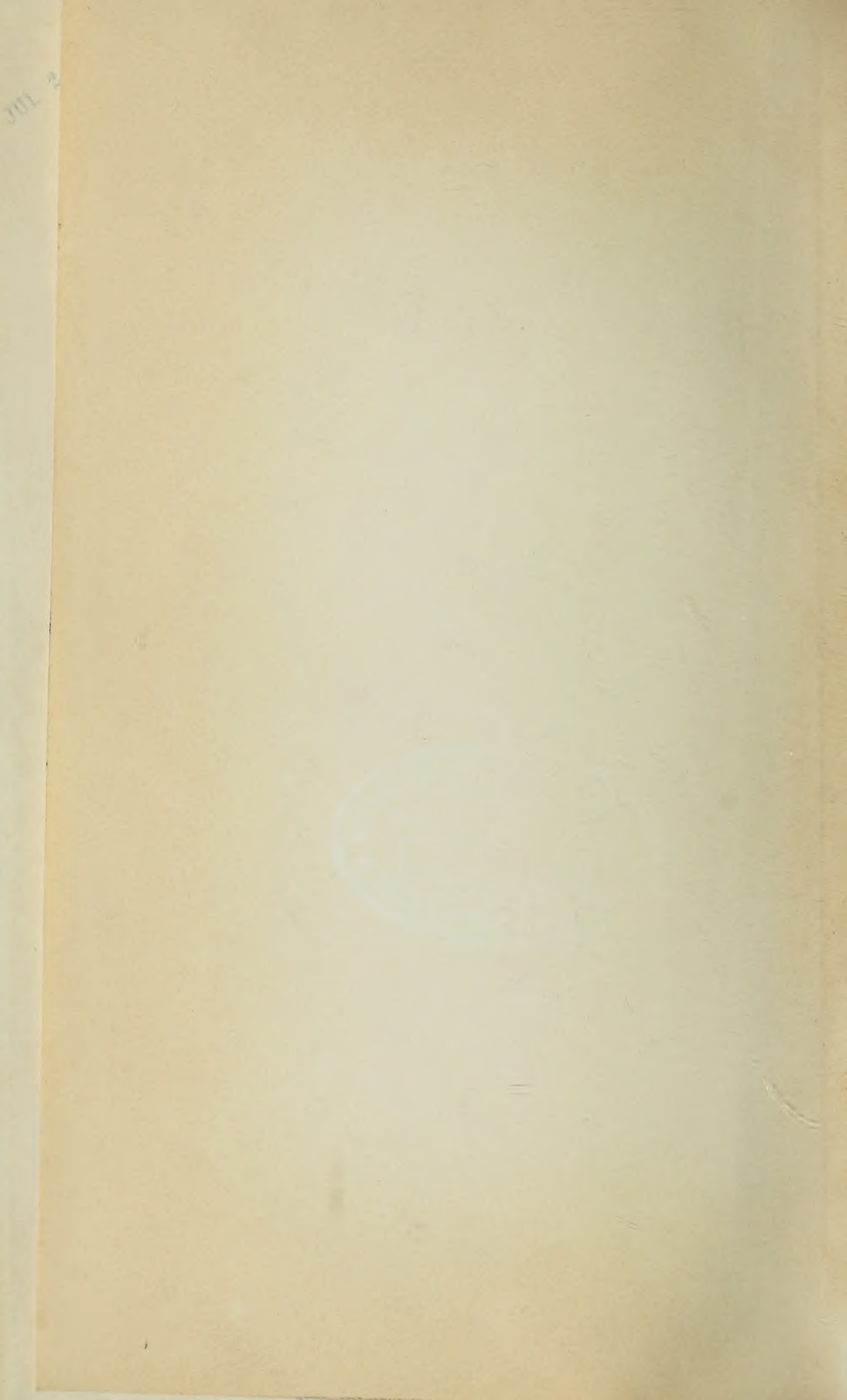

Ottaviensis
BIBLIOTHECA
Facultas Juris Civilis





ÉTUDE

SUR

LES PLUS-VALUES INDIRECTES

RÉSULTANT

DE L'EXÉCUTION DES TRAVAUX PUBLICS

PAR

GEORGES RIPERT

DOCTEUR EN DROIT
AVOCAT A LA COUR D'APPEL D'AIX

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1904

ÉTUDE

SUR

LES PLUS-VALUES INDIRECTES

RÉSULTANT

DE L'EXÉCUTION DES TRAVAUX PUBLICS

ÉTUDE

SUR

LES PLUS-VALUES INDIRECTES

RÉSULTANT

DE L'EXÉCUTION DES TRAVAUX PUBLICS

PAR

Georges RIPERT

DOCTEUR EN DROIT
AVOCAT A LA COUR D'APPEL D'AIX



PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE
ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR
14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

—

1904



ÉTUDE

SUR

LES PLUS-VALUES INDIRECTES

RÉSULTANT DE L'EXÉCUTION DES TRAVAUX PUBLICS

INTRODUCTION

Les questions que nous allons tenter d'élucider et de résoudre sont bien connues de la jurisprudence administrative. Mais elles n'ont jamais fait, à notre connaissance, l'objet d'une étude spéciale, et la doctrine les néglige volontiers.

Cela se comprend sans peine.

Pour qui considère cette étude comme une simple explication de textes administratifs ou l'enregistrement d'une jurisprudence établie, elle apparaît bien réglementaire et d'un mince intérêt doctrinal. D'une part, une loi qui date presque d'un siècle, et qui semble oubliée ; d'autre part, une jurisprudence, quelque peu indécise dans ses applications, mais bien établie dans son principe.

On n'éprouve aucun besoin de secouer la poussière de ces textes du Premier Empire et de dépouiller d'anciens arrêts.

Ils reprennent en réalité, les uns et les autres, une vie intense si on veut en apprécier la véritable portée.

*
* *

Le jurisconsulte ne peut se contenter de citer la loi et d'en indiquer l'application ; ce serait abdiquer devant le Répertoire. Le texte n'est rien, séparé des raisons qui le dominent et le soutiennent. Cela est si vrai que, ces raisons disparues, il n 'y aurait plus aucun motif de maintenir le texte, même si son abrogation législative n'était pas intervenue.

Sa portée pratique, sa vie juridique par conséquent, se reconnaît à l'importance de ses applications. Le jurisconsulte ne peut s'élever contre une jurisprudence constante, et la condamner au nom de principes incertains. Mais il lui appartient d'en décrire l'évolution, de montrer les raisons qui la guident, et d'en prévoir la marche. Par cette œuvre d'analyse et de prévision il peut exercer une influence sur son avenir.

Ici le texte est minutieux ; il établit des formalités gênantes, semble créer un droit exceptionnel qui sera impatiemment supporté. Aussi n'a-t-il pas eu grand succès. La pratique, pour des raisons que nous déterminerons plus exactement, hésite ou ignore. La doctrine se méfie de dispositions qu'elle croit exorbitantes du droit commun et ne paraît pas disposée à sacrifier les intérêts privés au profit d'une omnipotence administrative.

La loi a vécu lentement et faiblement.

A qui recherche son fondement, elle apparaît pourtant comme l'expression juridique presque parfaite de besoins sociaux que l'on croyait avoir tout récemment analysés.

Si, à raison des formalités inutiles qu'elle établit, la loi n'est plus appliquée, ni pratiquement applicable, son principe est toujours debout, et, avec l'évolution des idées juridiques et sociales, plus vivant que jamais.

Il ne sera pas étonnant dès lors de voir la jurisprudence administrative s'en emparer ; à côté et en dehors de la loi, elle en fait une application constante, toujours plus sérieuse.

Il faudrait, croyons-nous, et nous espérons le montrer, aller encore plus loin ; et s'il importe de ne pas laisser l'Etat sacrifier trop aisément les intérêts individuels, il n'importe pas moins de ne pas dispenser les faveurs administratives au détriment de l'égalité et en proportion de la richesse déjà acquise.

Il y aurait, sinon une résurrection à tenter, du moins une évolution à achever et un pas décisif à franchir. Pratiquement, seule une vigoureuse campagne pourrait arriver au résultat que nous préconisons, mais, à un point de vue purement spéculatif, cette étude pourra ne point paraître inutile.

*
* *

Il importe tout d'abord de préciser son objet.

Nous nous proposons d'étudier, en matière de travaux publics, un de ces innombrables conflits qui ne devraient pas exister et que l'on a créés entre les droits de l'Etat, ou d'une façon plus générale de l'administration et ceux des particuliers.

Les travaux publics, entrepris dans un but d'utilité générale, et aux frais de l'Etat, c'est-à-dire de tous les citoyens, sont nécessairement plus ou moins utiles aux différents membres de la communauté. En général, étant donné la nature des travaux entrepris, ils seront surtout

utiles à ceux qui possèdent déjà des intérêts pécuniaires considérables dans l'association des intérêts communs.

Les frais de ces travaux doivent-ils être pour le tout à la charge de la communauté ; ou bien les particuliers qui en profitent doivent-ils y contribuer ? S'ils y contribuent, est-ce en vertu d'un droit prélevé par l'Etat, puissance publique, ou bien par le jeu ordinaire des principes du droit privé ? Faut-il considérer le but des travaux, et négliger les bénéfices des particuliers, en présence de l'intérêt général poursuivi ; faut-il, au contraire, envisager leurs résultats, et répartir les dépenses dans une proportion à déterminer avec le gain de chacun ?

A la question ainsi posée, la réponse est facile. Par la force même des choses, les travaux publics ne profitent pas également à tous les citoyens. En excluant, bien entendu, ceux qui sont provoqués par des influences particulières et destinés à satisfaire les seuls intérêts de ceux qui les sollicitent, il reste très vrai que tous ne peuvent jouir de la même façon des utilités qu'ils créent, et que certains n'en jouiront pas du tout. Quand l'Etat dépense des millions pour endiguer une rivière ou assainir une ville, où est l'intérêt de ceux qui n'ont pas de propriétés riveraines, de ceux qui habitent les communes voisines ? Ils contribuent pourtant à ces dépenses, et la réciprocité ne s'impose pas en pareille matière.

Il n'est pas matériellement exact que chacun profite des dépenses publiques dans la proportion où il y contribue. N'est-il pas plus juste de chercher à rétablir une équitable proportion que de laisser libre jeu au hasard ?

Le législateur l'a pensé, et permet de réclamer aux particuliers la plus value créée par les avantages que les travaux publics leur procurent. C'est ce principe que la

jurisprudence a heureusement, mais incomplètement développé.

Nous voudrions, à notre tour, l'étudier : il est nécessaire en présence d'une jurisprudence un peu flottante d'en préciser la portée et les conditions d'application.

Les solutions nous apparaîtront alors comme des points d'affleurement d'un principe plus large, riche filon, trop peu exploité encore.

Qui ne voit, en effet, le rapprochement nécessaire entre les solutions qu'elle donne en matière de travaux publics et les règles juridiques plus générales du droit civil. Dans beaucoup de matières, en droit civil, il est question de règlement de dommages et de plus-values. La règle générale est imprécise et mal connue. Ne peut-on pas l'éclaircir à l'aide de cet exemple légal ?

*
* *

De là naît, pour l'étude que nous entreprenons, un nouvel intérêt : montrer l'application possible des principes du droit civil à des rapports juridiques d'où ils semblaient exclus ; ou, tout au moins et plus exactement, faire ressortir la similitude entre les rapports juridiques de l'Etat et des propriétaires et ceux que le droit civil est chargé de régler.

Après un siècle d'interprétation et d'exégèse, nécessaires peut-être, mais assurément surannées, notre droit civil tend enfin à se rénover en regardant au dehors. Trop longtemps les jurisconsultes l'ont interprété par lui-même, en ont recherché l'esprit intime et disséqué le texte rigide. Le désir nécessaire de progrès s'atrophie dans ce cercle étroit ; la connaissance des besoins sociaux se perd ; la logique étouffe les nécessités pratiques. Cette

interminable glose de textes déjà anciens et minutieusement expliqués ne saurait plus être admissible.

Parmi les nouvelles méthodes d'interprétation et de logique juridiques proposées, il en est une assurément féconde, qui consiste à regarder les législations étrangères pour échapper à la force des traditions et accoutumer notre esprit à des solutions différentes de celles qui nous semblent innées (1).

Mais encore faut-il ne pas oublier dans ces études de droit comparé qu'une législation ne s'impose pas à un pays, mais sort de la vie d'une nation. La règle de droit ne saurait, sauf des conditions sociales identiques, ce qui est rare, se transporter intacte d'une autre époque et d'un autre pays. Il faut nécessairement la transposer ; c'est chose souvent impossible et toujours délicate.

Aussi est-il plus instructif et plus efficace encore, quand la chose est possible, de chercher dans notre propre législation. A ce point de vue, l'étude comparée du droit administratif et du droit civil fournira à l'interprète d'intéressantes suggestions (2).

De création postérieure à la législation civile, échappant à l'étreinte de la codification, plus flexible, plus large, plus simple, interprété par des tribunaux moins imbus de traditions et d'esprit scientifique, le droit administratif est un champ de comparaison merveilleux. Il a les qualités et les défauts inverses du droit civil. Ils se

(1) Lambert, *Etudes de droit commun législatif et de droit civil comparé*, t. I, *Le régime successoral*, 1903 ; Saleilles, *Théorie générale de l'obligation d'après le projet de Code civil allemand*, 2e édit., 1902 ; *Introduction à l'étude du droit civil allemand*, 1904.

(2) Hauriou et De Bézin, *La déclaration de volonté dans le droit administratif français, Revue trimestrielle de droit civil*, 1903, p. 543.

complètent et se corrigent. La comparaison donne parfois des surprises : souvent la différence entre les méthodes d'interprétation les explique sans peine.

Nous avons essayé d'employer ce procédé de comparaison pour élucider la question des plus-values créées par les travaux publics.

Il importe de ne pas oublier la différence profonde qui sépare les règles du droit administratif de celles du droit civil ; elles résultent inévitablement de l'intervention de la puissance publique, échappant par sa nature et ses fonctions aux règles de droit commun. Mais la comparaison reste possible et efficace si, au lieu d'effacer les différences de situation, on les met en relief, si, au lieu de transporter le principe découvert, on le transpose.

C'est cette étude de droit comparé que nous tentons.

CHAPITRE PRÉLIMINAIRE

PLUS-VALUES INDIRECTES ET PLUS-VALUES DIRECTES.

Une doctrine constante distingue en matière de travaux publics les *plus-values indirectes* des *plus-values directes*. En précisant la portée de ces expressions, nous déterminerons les contours de notre sujet.

I. — L'administration peut user d'un double procédé pour l'exécution d'un travail public : ou bien elle provoque l'initiative privée, encourage cette initiative, l'exige au besoin, et crée pour sa manifestation les associations syndicales libres, autorisées et même obligatoires ; ou bien, elle peut exécuter elle-même le travail à l'aide de ses organes propres et de ses ressources fiscales.

Le travail public produit toujours ou presque toujours une plus-value des immeubles aux abords desquels il est effectué. S'il y a eu intervention des associations syndicales, on dit que la plus-value est *directe ;* si l'administration a exécuté elle-même les travaux, on qualifie la plus-value d'*indirecte ?*

Quelle est la raison d'être de ces appellations ?

II. — « On appelle cette espèce de plus-value, plus-value indirecte, écrit M. Hauriou, parce qu'elle n'a pas été le résultat directement poursuivi par les travaux, et on l'oppose aux plus-values directes, qui résultent de travaux spécialement entrepris pour améliorer un ensem-

ble de terrains » (1). La plupart des auteurs partagent cette opinion (2).

C'est donc en définitive le résultat des travaux, et par suite le but que l'on poursuivait en les exécutant, qui servira de critérium. Si l'intérêt particulier des propriétaires est seul en jeu, quelque grand que soit cet intérêt, ils doivent exécuter personnellement les travaux. L'intérêt général nécessite-il des travaux, l'administration les exécutera elle-même, et les propriétaires profiteront indirectement des plus-values qui en résulteront. C'est le but poursuivi qui déterminera le procédé à employer (3).

Cette explication donne un fondement rationnel et logique à la dualité des moyens employés pour l'exécution d'un travail public. Mais quand on la serre de plus près, elle perd toute précision.

Elle suppose en effet connue et déterminée la distinction entre l'intérêt général et les intérêts particuliers. Or aucune distinction ne paraît plus difficile à formuler.

Sans doute l'intérêt particulier se distingue aisément de l'intérêt public : c'est l'individualité de la personne qui pourra servir de critérium. Mais comment distinguer, en les opposant nettement, un groupe d'intérêts particuliers de l'intérêt général ! Si l'intérêt général naît de cette volonté commune nouvelle résultant de la fusion des volontés individuelles, il faut bien admettre que d'une réunion d'intérêts particuliers un intérêt collectif se dé-

(1) Hauriou, *Précis de droit administratif*, 3e éd., p. 774. — Comp. 4e éd., p. 727.

(2) Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 2e éd., 1902, p. 607.

(3) Aucoc, *Conférences de droit administratif*, t. II, p. 636, n° 867 ; Christophle, *Traité des travaux publics*, t. II, p. 204, n° 1996.

gage aussi, qui cesse par définition d'être l'intérêt d'un seul ou de quelques-uns.

Supposons par exemple qu'il s'agisse d'élargir une rue, suffisante pour la circulation mais mal aérée. Va-t-on dire qu'il y a intérêt général, ou simplement intérêt particulier des habitants de la rue ?

Il faut bien reconnaître que les personnes administratives ont le devoir d'exécuter les travaux qui, sans être nécessaires à tous les habitants de la circonscription ou même à la majorité d'entre eux, sont pourtant utiles à un certain groupe. Elle doit distribuer équitablement ses bienfaits. A quel chiffre considérera-t-on le groupe comme assez important, pour que les intérêts individuels se transforment en un intérêt général ; c'est ce qu'il est impossible de fixer.

D'autant plus impossible qu'inversement on peut considérer comme des travaux d'intérêt public certains travaux qui pourront ne profiter qu'à un ou quelques individus. L'administration a des devoirs généraax qu'elle doit remplir, assurer à tous les citoyens également la sécurité ou la salubrité. Des travaux de salubrité entrepris pour une maison isolée peuvent ne profiter qu'au propriétaire de cette maison, on ne peut pourtant pas dire qu'ils ont été entrepris dans un intérêt individuel.

Il est donc bien difficile de trouver dans le but poursuivi par l'administration, dans la satisfaction des intérêts qu'elle recherche, la base rationnelle d'une distinction entre son intervention personnelle et l'intervention des associations syndicales.

III. — En pratique, cette classification des travaux n'est pas moins difficile à entreprendre.

On pourrait songer à se baser sur leur caractère d'uti-

lité, et à distinguer ceux qui sont nécessaires de ceux qui sont simplement utiles.

Mais, d'une part, l'administration fait elle-même non seulement les ouvrages nécessaires, mais encore les ouvrages utiles ; et, d'autre part, quand l'Etat décrète la formation d'une association syndicale obligatoire, c'est, de l'avis de tous les auteurs, qu'il reconnaît le caractère de nécessité des travaux projetés (1).

Il suffit d'ailleurs d'examiner quelques-unes des applications pratiques, qui ont eu lieu au siècle dernier, pour s'apercevoir bien vite que l'un et l'autre procédé ont été souvent indifféremment employés.

Ainsi on a eu recours aux associations syndicales pour créer un canal d'irrigation de Saint-Martory à Toulouse, canal de 70 kilomètres de longueur. On a construit, toujours par associations syndicales, des levées submersibles dans une certaine quantité de communes situées sur la rive droite de la Loire entre Ingrande et La Meilleraie. Mêmes travaux de défense à l'embouchure du Tarn et sur la Bave. Enfin, c'est ainsi que l'on a amélioré la partie non navigable de la Meuse, entre le département des Vosges et Verdun, pour éviter des inondations périodiques, sur une étendue de 143 kilomètres.

Ces exemples sont édifiants. Peut-on dire ici encore que la création d'associations syndicales n'avait pour but que la satisfaction d'intérêts particuliers ! Les travaux ont

(1) Sur les trois cas dans lesquels la loi du 21 juin 1865 reconnaît la possibilité de la création d'associations syndicales obligatoires, en admettant que les deux derniers (redressement des cours d'eau, desséchement des marais) constituent des travaux simplement utiles, le premier (défense contre la mer, les fleuves et les rivières) comprend des ouvrages d'une nécessité absolue.

été entrepris pour fertiliser et protéger toute une région.

Dans des situations identiques, l'Etat a procédé lui-même aux travaux : endiguement de la Basse-Seine, percement ou élargissement de certaines rues de Paris ; et les municipalités suivaient son exemple pour la création des voies publiques, la canalisation des rivières qui traversent les communes.

Dans un cas comme dans l'autre, c'est l'intérêt public qui guidait l'administration, et ce seul intérêt.

IV. — Est-ce donc arbitrairement qu'elle emploie tel ou tel procédé ?

S'il faut abandonner tout critérium précis fondé sur une raison objective, il n'est pas impossible de trouver en pratique les motifs qui la guident. Elle se décide d'après la commodité plus ou moins grande du procédé.

Quand l'action collective doit s'exercer sur une vaste étendue du territoire, la coopération des intéressés devient indispensable. Ainsi pour améliorer le lit de la Meuse sur une longueur de 143 kilomètres, l'administration, réduite à ses seules forces, aurait été obligée de faire des dépenses considérables. Sans doute elle peut user de l'occupation temporaire; mais cette occupation elle même ne va pas sans frais. Les propriétaires riverains, au contraire, peuvent très bien, au regard de leur propriété, faire eux-mêmes sans beaucoup de frais des travaux utiles, et, s'ils s'y refusent, on comprend que l'Etat ait le droit de les y obliger.

L'Etat pèse alors sur la volonté des particuliers, impose leur action commune par association, en vertu de son droit de souveraineté, tout comme, en dernière analyse, il lève des impôts qui profitent en définitive aux particuliers qui les paient.

S'inspirant de ces considérations et des nécessités financières, l'administration choisira librement entre l'exécution personnelle et la constitution d'associations syndicales obligatoires. Dans un cas comme dans l'autre, on poursuit le même but ; le procédé seul est différent.

V. — S'il y a association syndicale constituée, la dépense est nécessairement supportée par les membres de cette association dans les proportions fixées par la loi ; ils paient eux-mêmes les travaux, parce qu'ils ont profité des avantages causés par ces travaux. La plus-value est *directe*, en ce sens qu'elle est recueillie directement par la personne qui a fait les travaux.

Dans le second cas, c'est la personne administrative, Etat, département ou commune, qui supporte la dépense et la règle au moyen de ses ressources personnelles sur son patrimoine propre. Mais alors la question se pose de savoir si elle ne peut se retourner, pour en exiger le remboursement total ou partiel, contre les propriétaires qui ont profité de la dépense. La plus-value est *indirecte*, en ce sens qu'elle profite à une personne juridique distincte de celle qui a fait les travaux.

C'est le véritable sens qu'il faut attacher aux mots *direct* et *indirect*, et on ne saurait leur en prêter d'autre.

On voit combien ces termes, s'ils ne sont pas suffisamment expliqués, peuvent prêter à confusion.

Tout d'abord en effet, les plus-values qualifiées d'*indirectes* sont justement celles qui dérivent de l'*exécution directe* des travaux publics par l'administration, sans recourir à l'intervention intermédiaire des associations syndicales.

En second lieu, le mot *indirect* ne se rapporte nulle-

ment au rapport de causalité qui doit nécessairement exister entre les travaux entrepris et la plus-value acquise. Cette remarque est importante, parce que nous verrons justement la jurisprudence se demander s'il faut que la plus-value résulte directement des travaux entrepris, tout comme elle se demande si l'administration doit réparer les dommages indirects.

Cet emploi du même mot en des sens très divers crée des confusions qu'il serait bien facile d'éviter. L'expression plus-value indirecte doit signifier uniquement plus-value résultant de travaux entrepris par l'administration elle-même. Si on veut lui attacher un autre sens et lui donner une signification juridique, elle cesse d'être exacte. Dans ce sens vrai, elle est inutile.

Nous l'avons pourtant conservée. Sa formule traditionnelle a le mérite de résumer d'un mot une situation juridique. Elle indique la naissance de la plus-value dans un patrimoine n'appartenant pas à la personne qui l'a créée.

La contribution à ces dépenses résultera du recours formé par l'administration contre les particuliers qui en ont profité.

VI. — Ce recours ne peut avoir sa source dans des rapports contractuels. Ceux-ci ne pourraient naître que des *offres de concours* faites par les particuliers.

C'est un recours légal dont il faut découvrir le fondement et déterminer les conditions.

La loi du 16 septembre 1807 en a fixé le principe et assuré l'application.

Mais la jurisprudence administrative a développé et complété la loi. D'une part, elle en a interprété d'une façon très large les conditions, quand il s'agissait du re-

cours formé par l'administration. D'autre part, elle a admis, en dehors de tout texte et de toutes formes légales, une compensation possible entre les dommages causés par les travaux publics et les plus-values qui en résultent.

Ne faut-il pas aller plus loin encore, et ne peut-on accorder un recours à l'administration, appuyé sur les principes de droit commun, et sans se préoccuper des formalités vieillies exigées par la loi de 1807 ? C'est ce que nous aurons à étudier.

Cela nous impose notre plan.

Le chapitre premier sera consacré à la réclamation de la plus-value d'après la loi du 16 septembre 1807 et à ses applications jurisprudentielles.

Le chapitre second à la réclamation de la plus-value par voie de compensation.

Dans un chapitre troisième, rapprochant cette théorie spéciale des principes du droit commun, nous examinerons si l'administration ne pourrait en vertu de ces principes et par les formes ordinaires réclamer par action directe les plus-values qu'elle a créées.

CHAPITRE PREMIER

LE RECOURS DE L'ADMINISTRATION D'APRÈS LA LOI DU 16 SEPTEMBRE 1807.

C'est la loi du 16 septembre 1807, beaucoup plus générale que son titre ne le ferait supposer, qui établit le principe du recours de l'administration contre les propriétaires intéressés.

Nous négligeons volontairement les distinctions que la loi fait entre les différents travaux pour nous en tenir au principe qui consacre la réclamation des plus-values indirectes.

Il est contenu dans l'article 30 de la loi : « Lorsque par suite des travaux déjà énoncés dans la présente loi, lorsque par l'ouverture de nouvelles rues, par la formation de places nouvelles, par la construction de quais, ou par tous autres travaux publics, généraux, départementaux ou communaux ordonnés ou approuvés par le gouvernement, des propriétés privées auront acquis une notable augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de la moitié des avantages qu'elles auront acquis ; le tout sera réglé par estimation dans les formes déjà établies par la présente loi, jugé et homologué par la commission qui aura été nommée à cet effet. »

SECTION I. — **Histoire et applications de la loi.**

La loi de 1807, promulguée au moment où, après une vaste réorganisation administrative, l'Empereur songeait au relèvement matériel de la France, avait pour but de susciter le développement des vastes entreprises de travaux publics, que la Révolution, la guerre civile et les guerres étrangères avaient fait trop longtemps négliger. Devant la pénurie du Trésor public, on pensa à provoquer l'aide efficace des intéressés.

Une pratique déjà ancienne montrait au législateur du Premier Empire l'exemple à suivre. Dans l'Ancien droit, cette participation des particuliers aux dépenses publiques n'était pas chose inconnue. Le défaut de ressources des grandes villes en avait amené l'application.

Les particuliers avaient bien essayé de résister à l'action administrative, et il y eut, paraît-il, de vives controverses (1). Mais un arrêt du Conseil du 31 décembre 1672 trancha la question, à propos de l'élargissement de la rue des Arcis, et cette décision fit règle. Un nouvel arrêt du 27 mai 1678 vint de nouveau condamner les riverains de la Rue Neuve Saint-Roch. Désormais la question ne fut plus discutée. Colbert, l'année suivante, invitait l'intendant de Touraine à ne pas négliger cette ressource pour l'ouverture d'une nouvelle rue dans la ville de Tours (2).

Au XVIIIe siècle, les applications se multiplient. Les prévôts des marchands et échevins de Paris, poursuivant

(1) Pierre Clément, *La police sous Louis XIV*, p. 144.
(2) Dépêche de Colbert du 2 octobre 1679.

le desséchement des terrains marécageux qui s'étendaient depuis le faubourg Montmartre jusqu'à la rue Ville-l'Evêque dans le faubourg Saint-Honoré, présentent en 1710 requête au roi pour réclamer la contribution des propriétaires intéressés (1). Quelques années plus tard, un arrêt du Conseil et des lettres patentes du 15 mars 1717 ordonnent que les propriétaires du quartier du Temple soient tenus sans indemnité de remettre en place les pavés déplacés ou de fournir une contribution à ces travaux (2). La Ville de Paris usait du même procédé pour les travaux de terrassement, la construction des ponts et des quais de l'île Saint-Louis, formée par la réunion de deux petites îles qui servaient autrefois au pâturage (3).

Un mémoire, présenté au département des travaux publics de la municipalité de Paris le 16 mars 1791, rappelle qu' « il y a beaucoup d'exemples, où, partant du principe incontestable que les dédommagements doivent être à la charge de ceux qui y donnent lieu, ils ont été acquittés par ceux des propriétaires riverains qui n'avaient point souffert de retranchements et dont les terrains ou bâtiments recevaient une augmentation de valeur par les nouvelles dispositions » (4).

Ces précédents historiques, qui méritent d'être relevés, nous paraissent pourtant au point de vue juridique d'une assez médiocre importance. Les principes du droit administratif, qui régissent les rapports de l'Etat et des

(1) Delalleau, *Traité de l'expropriation publique*, t. II, p. 436.

(2) Ygouf, *Des dommages causés à la propriété par l'exécution des travaux publics en droit français*, Thèse Paris, 1884, p. 158.

(3) Cotelle, *Cours de droit administratif appliqué aux travaux publics*, 3e éd., t. II, p. 237.

(4) Mémoire inédit du 16 mars 1791, cité par Ygouf, *Thèse citée*, p. 159.

particuliers n'étaient point alors assez fermement établis, et nous apparaissent comme trop différents de nos principes actuels, pour que l'on puisse utilement les discuter.

On sentit le besoin d'une précision législative à l'époque où le droit administratif commence à se fixer, et où l'on cherche à déterminer d'une façon précise les droits des particuliers en face de la puissance publique. La loi du 16 septembre 1807 vint réglementer ces droits.

Mais la guerre, loin de cesser, continua plus âprement, et devant les vides du Trésor public tous les projets de travaux publics durent être abandonnés. Pendant le Premier Empire et presque toute la Restauration, la loi resta lettre morte, quant à la réclamation des plus-values.

Elle reparut vers 1830. Quelques rares applications à cette époque (1), et un rappel législatif dans la discussion de la loi du 7 juillet 1833 sur l'expropriation furent les premières manifestations de la vie qu'elle allait prendre. De suite sa légitimité fut contestée et la résistance commença (2). On soutint que la loi n'était plus en vigueur (3). Les uns invoquaient l'abrogation par le non-usage ; d'autres, effrayés par cette hérésie juridique à une époque où toute

(1) Les premières applications eurent bien pour des travaux de la ville de Lyon (Ordonnances des 3 novembre 1827, 3 juin 1829, 28 janvier 1833).

(2) Godoffre, *De la procédure à suivre pour la fixation de la plus-value*, *Journal de droit administratif*, t. II, 1854, p. 304.

(3) De Serrigny, *Compétence administrative*, t. I, n° 1200 ; Delalleau, *De l'expropriation pour cause d'utilité publique*, 1re éd., 1828, t. II, p. 435.

loi était sacrée pour le juge et le commentateur, pensèrent ne pouvoir la détruire qu'en lui opposant un autre texte. Ils élevèrent contre elle les lois du 17 juillet 1833 et du 3 mai 1841 sur l'expropriation. L'article 51 de cette dernière loi prévoyait une compensation possible de l'indemnité d'expropriation et de la plus-value procurée par les travaux. Il était facile d'en tirer un argument *a contrario*, et l'on n'y manqua pas. La loi de 1807 parut chanceler.

Heureusement pour ses défenseurs, ils purent opposer à cet argument de texte les travaux préparatoires de la loi de 1841. Le ministre des travaux publics Jaubert avait eu, à cette époque, l'heureuse inspiration de déclarer que l'application de la loi du 16 septembre 1807 était réservée (1).

D'autre part, le gouvernement malgré les protestations des intéressés continuait à appliquer la loi (2).

En présence de l'émotion soulevée par cette application, il se décida à consulter le Conseil d'Etat sur la légalité des ordonnances rendues. Le Conseil d'Etat, par

(1) Séance du 9 mai 1840, *Moniteur* du 10 mai, p. 920.

(2) Voici les principales ordonnances rendues à cette époque, outres celles relatives à la ville de Lyon : 2 décembre 1836 (Grenoble) ; 1er novembre 1837 (ville de Saint-Adresse, travaux de défense contre la mer) ; 1er septembre 1838 et 25 juin 1839 (Orange) ; 12 juillet, 3 septembre 1843, 23 septembre 1845 (Paris) ; 13 septembre 1846 (Toulouse). Ces dates ont été relevées au ministère de l'intérieur par M. Cotelle et citées par lui au tome II de son traité, n° 421. Le *Bulletin des lois* ne publiait que les ordonnances relatives aux travaux où l'Etat prêtait son concours financier aux municipalités. M. Batbie déclare qu'à sa connaissance, de 1823 à 1847, quinze ordonnances seulement furent rendues, mais que le gouvernement traita souvent à l'amiable avec les propriétaires (*Journal de droit administratif*, t. I, 1853, p. 397).

un avis de doctrine du 26 novembre 1843, déclara que l'article 30 de la loi de 1807 était toujours en vigueur, et, par des arrêts successifs, il affirma la valeur légale du texte en l'appliquant (1). La loi était momentanément sauvée.

Ce fut les communes qui l'appliquèrent. Les principales villes de France procédaient à d'importants travaux de voirie. La loi de 1807, vers laquelle l'attention était ramenée, parut aux municipalités le moyen de se procurer d'avantageuses ressources.

En 1848, le gouvernement eut l'idée de recourir à ce procédé pour récupérer les plus-values procurées aux propriétés privées par les travaux exécutés sur la rive gauche de la Seine par les ateliers nationaux. Il y était d'autant plus intéressé que ces travaux lui revenaient à un prix assez élevé.

Le Second Empire a fait de la loi de 1807 moins d'applications qu'on ne pourrait le penser d'après l'importance énorme que prirent alors les travaux publics (2). C'est pourtant à cette époque qu'eut lieu l'application la plus large de la loi de 1807. L'Etat endiguait la Basse-Seine pour faciliter les communications entre le Havre et Rouen. Les propriétés riveraines étaient ainsi proté-

(1) C. d'Et., 23 novembre 1847, Binet et consorts, *Rec.*, p. 659 ; 14 juin 1851, Perrot et consorts, *Rec.*, p. 431 ; 17 février 1853 (deux arrêts), Perrot et consorts, Moreau, *Rec.*, p. 218.

(2) M. Cotelle paraît donc bien exagérer quelque peu quand il signale l'heureux résultat des contributions des particuliers « qui auraient amené une merveilleuse éclosion des travaux publics » (t. II, n° 409). Cette merveilleuse éclosion était due en réalité à des causes économiques plus profondes. — Voy. pourtant comme un indice curieux de la législation du second Empire la loi du 29 mai 1858 relative à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations (D. 58.4.63), particulièrement les art. 1, 2 et 5.

gées contre le mascaret qui remontait le fleuve et corrodait les rives, et de plus elles bénéficiaient, non sans discussion possible, des alluvions artificielles que formait l'endiguement. Les plus-values ainsi créées furent considérables. Entre Quillebœuf et Tancarville on réduisit le lit du fleuve de 6 kilomètres de largeur à 300 ou 400 mètres. Des décrets des 15 juillet 1854 et 15 janvier 1855 permirent à l'administration de réclamer l'application de l'article 30. D'après une notice publiée par le ministère des travaux publics, les travaux avaient transformé en prairies 8.400 hectares de sable. La valeur de l'hectare étant en moyenne de 4.000 francs, on arrivait à la création d'une plus-value totale de 33 millions. En 1878 l'Etat avait déjà recouvré 1.381.626 francs, et on calculait qu'il pourrait récupérer 5 millions.

Nous avons tenu à citer ces chiffres parce qu'ils montrent quel important concours les particuliers pourraient être forcés de prêter aux dépenses occasionnées par les travaux publics.

De nos jours, les rares difficultés que le Conseil d'Etat ait encore à résoudre sur ce point se réfèrent toutes à l'application des décrets de 1854 et de 1855. Depuis longtemps déjà, l'administration n'use plus de l'arme légale qui lui est donnée, et l'article 30 de la loi du 16 septembre 1807 est presque tombé dans l'oubli.

Dans un régime représentatif comme le nôtre, où l'omnipotence parlementaire est devenue la règle, les nécessités budgétaires cèdent nécessairement devant les protestations de tous les intéressés menacés par le décret. Et quelle municipalité se hasarderait à solliciter pareille mesure contre certains habitants de la commune ! La loi de 1807 exige pour sa mise en œuvre l'intervention

gouvernementale ; cette intervention frapperait des intérêts pécuniaires trop considérables pour que l'on puisse raisonnablement l'espérer jamais.

La loi de 1807 paraît donc morte, en ce qui concerne la réclamation des plus-values indirectes. Pourtant ce n'est pas une étude rétrospective que nous entreprenons. Son principe est toujours vrai et doit être fécond. Pourquoi donc est-elle inapplicable et faut-il tenter une réforme législative pour la mettre en vigueur ?

Il importe avant de résoudre ces questions de dégager le principe consacré par la loi.

SECTION II. — **Principe de la réclamation de la plus-value.**

L'énumération légale, donnée par l'article 30 de la loi du 15 septembre 1807, comprend un si grand nombre de cas qu'on peut la généraliser sans difficultés. Tous les travaux publics, de quelque nature qu'ils soient, peuvent donner lieu à des plus-values indirectes dont l'administration sera en droit d'exiger le remboursement.

Le principe est très général. Quel est son fondement?

I. — La disposition légale est ici très évidemment inspirée par l'idée suivante : il ne serait pas juste que quelques citoyens seulement pussent profiter d'une dépense engagée par l'administration et réglée sur les fonds du Trésor public. L'égalité que l'on doit maintenir entre les citoyens serait rompue. Il y aurait enrichissement de quelques-uns au détriment de tous. Pour éviter cette inégalité et réparer cette injustice, ceux qui ont profité du travail entrepris doivent légitimement supporter les frais de l'entreprise.

L'article 30 de la loi de 1807 est une consécration législative du principe que nul ne peut s'enrichir au détriment d'autrui, principe d'une valeur discutable en droit civil, mais qui paraît, en notre matière, devoir être admis sans contestation.

Plus encore, en effet, la nécessité de son admission paraît s'imposer, lorsque c'est l'Etat, ou d'une façon plus générale, l'administration publique qui procure ces avantages à un particulier. Le travail est alors payé par la personne morale elle-même, c'est-à-dire par l'ensemble des citoyens. Or il ne profite qu'à quelques-uns d'entre eux. C'est à ceux-là seuls à en supporter les frais.

II. — Nous devons par conséquent nous méfier de certaines théories qui, basant d'ailleurs le recours de l'administration sur des considérations semblables, tendraient à lui donner pourtant une apparence fiscale qu'il n'a pas.

Cette erreur a pris naissance dans l'exposé des motifs du projet de loi sur le desséchement des marais, présenté au Corps législatif par le conseiller d'Etat Montalivet (1). « Pourquoi, dit cet exposé, le Trésor public, c'est-à-dire la réunion de tous les Français ferait-elle seule une dépense qui procure un avantage plus immédiat à quelques-uns ? Il n'y aurait le plus souvent ni convenance, ni justice ; de là les *dispositions qui autorisent le gouvernement à proposer des contributions diversement calculées* selon les avantages généraux ou locaux ; de là aussi la réserve qui accorde au gouvernement le droit d'exiger des propriétés privées une indemnité pour la plus-value. »

(1) Séance du 7 septembre 1817. Cf. Dalloz, *Rép.*, V° *Marais*, p. 60, note 10.

Cette assimilation de l'indemnité de plus-value et des contributions a frappé certains auteurs. On a voulu voir dans les indemnités de simples taxes fiscales, et certains jurisconsultes de la Restauration, qui alimentaient leur esprit juridique à l'admiration de leur gouvernement, virent dans la loi de 1807 « un expédient financier digne des temps malheureux où l'on était réduit à les découvrir » (1). On lit encore au *Répertoire* de Dalloz : « La taxe de plus-value pourrait à la rigueur être considérée comme *un véritable impôt ;* quoi de plus naturel dès lors que cet impôt soit assis sur un bénéfice, sur une valeur qui ne doit son existence qu'aux travaux mêmes dont il s'agit de solder la dépense » (2). Cette idée semble trouver encore un certain crédit. Dans son traité sur la science des finances, M. Paul Leroy-Beaulieu trouve, dans la loi de 1807 « la formule captieuse et dangereuse » du principe des contributions particulières (3).

Ainsi présentée cette assimilation peut prêter à confusion, et elle ne nous paraît pas exacte.

Sans doute, l'impôt peut se présenter, dissimulé sous la forme d'une rétribution. Mais son caractère propre, c'est de forcer tous les citoyens à prendre leur part dans les dépenses qu'il a pour but de régler, et de les y forcer d'une façon permanente et régulière.

Aucun de ces caractères ne se retrouve ici. L'indem-

(1) Delalleau, *Traité de l'expropriation pour cause d'utilité publique,* 1re édit., 1828, t. II, p. 435.

(2) Dalloz, *Rép.*, V° *Travaux publics*, n° 962.

(3) Paul Leroy-Beaulieu, *Traité de la science des finances*, 6e édit., 1899, t. I, p. 118. — Comp. Hauriou, *Précis*, 4e éd., p. 711, n. 1 ; Chauveau, *Journal de droit administratif*, t. IX, 1861, p. 216, parle de *l'impôt de la plus-value.* En ce sens égal. Batbie, *Lettre à un administré, eod. loc.*, t. I, 1853, p. 399.

nité, prévue par la loi de 1807, ne peut être réclamée par l'administration qu'après l'acquisition et la constatation de la plus-value. Ce n'est pas une contribution levée pour faire face aux dépenses publiques. Des dépenses qui n'auraient créé aucune plus-value ne pourraient donner lieu à aucun recours contre les particuliers.

Elle n'est *pas réclamée d'une façon régulière*. Nous verrons qu'il appartient au gouvernement de décider *par décret* s'il faut ou non exercer le recours. Aucune règle n'est posée à l'arbitraire gouvernemental. Il faudrait donc admettre qu'il y a là un impôt, ne frappant pas également tous les citoyens qui se trouvent dans une situation semblable, impôt dont un simple décret déciderait la perception.

Ce serait dans notre droit actuel une anomalie juridique que l'on ne peut supposer.

Il n'y a pas là seulement une simple opposition de mots et d'idées. La conception de l'impôt a son danger ; le but poursuivi par ses défenseurs est évident. Il s'agit, suivant leurs propres expressions, de faire apparaître le droit de l'administration comme exercé en vertu de la puissance publique sous une forme déguisée, « comme dangereux et captieux », comme « un expédient financier ». Son application pratique deviendra, en présence de ce mouvement d'opinion, plus difficile et moins fréquente.

Cette conception n'a pas fait fortune en doctrine. Les rapports qui s'établissent entre l'administration et les particuliers, apparaissent difficilement ici comme des rapports de puissance publique à sujet. On retrouve au contraire une situation semblable, quoique inverse, à celle où des dommages ont été causés par l'exécution des travaux publics.

III. — Mais une idée de défiance contre la loi de 1807 a malgré tout subsisté ; des attaques, portées sur un autre terrain, l'ont encore aggravée.

Sans doute les adversaires de la loi ont bien été forcés de s'incliner devant la disposition formelle du texte. Ils avaient bien essayé d'en soutenir l'abrogation par le non-usage ou par les lois postérieures sur l'expropriation. Mais leurs idées de juristes répugnaient à une telle solution. Condamnés par le Conseil d'Etat, ils furent réduits à critiquer le principe législatif.

Les travaux entrepris le sont, disent-ils, dans un but d'utilité publique. Ils sont destinés à sauvegarder l'intérêt général, intérêt de salubrité, de sécurité, de commodité, d'esthétique, intérêt commercial, industriel, ou artistique. Étant faits dans l'intérêt de tous, c'est l'administration qui doit en supporter les frais, et les régler sur le Trésor public, alimenté par les versements de tous les citoyens. Sans doute, en fait, leur exécution profite plus à certains propriétaires qu'à d'autres. Le hasard de la situation des immeubles crée des différences. Mais ces plus-values ne sont qu'une conséquence lointaine et indirecte des travaux.

Equitablement, on ne saurait faire supporter les frais de ces travaux à ceux-là seuls qui en profitent. Ce serait méconnaître la solidarité qui unit les membres d'une même société. Chacun tire sa richesse des entreprises de tous les autres. Les travaux publics sont si variés, si nombreux qu'ils profitent successivement à tous. Chacun à tour de rôle en a sa part (1).

(1) Note au *Recueil de Lebon et Hallays-Dabot*, 1856, p. 369.

Juridiquement, aucun principe ne permet de réclamer à des individus une indemnité pour des avantages qu'on leur a indirectement procurés. On ne saurait considérer l'Etat comme un gérant d'affaires. La gestion d'affaires suppose l'intention d'être utile à autrui. Or ici l'administration ne poursuit pas la satisfaction des intérêts particuliers. L'utilité qu'elle leur procure est le résultat et non le but des travaux.

IV. — A ces objections on a souvent mal répondu et fait des concessions trop larges aux protestataires.

Souvent en effet, on a déclaré qu'il y avait dans la situation que nous examinons « dépense faite en vue des propriétés privées ». L'Etat agirait en quelque sorte comme un gérant d'affaires. Il compte, en entreprenant les travaux, sur le concours des propriétaires. C'est à cette condition seulement qu'il les fait. Sans cela, il s'abstiendrait, et tous y perdraient.

Cette argumentation aboutit à reconnaître à l'Etat le droit d'agir comme gérant d'affaires même contre la volonté des propriétaires intéressés, ce qui est la négation même du principe de la gestion d'affaires. La présomption que les propriétaires consentiraient à concourir aux travaux est le plus souvent pratiquement fausse. De plus, cette erreur se complique d'une fausse conception sur le but que poursuit l'Etat en effectuant les travaux. Elle ne saurait être admise.

Elle prétendait expliquer pourquoi l'administration peut réclamer les plus-values indirectes alors qu'elle ne répare pas les dommages indirects. Il n'y a pas d'illogisme dit-on, « car la dépréciation est un *résultat* indirect, non un *but* par l'Etat. Il y a relation de cause à effet plus di-

recte entre le travail et la plus-value qu'entre le travail et la moins-value » (1).

Cette explication est vaine. Sans doute la plus-value qui résulte des travaux publics en résulte directement. Mais les dommages que l'on qualifie d'indirects n'en résultent pas moins directement. Il y a là une simple confusion créée par les termes employés ; nous montrerons au chapitre suivant qu'elle ne résulte pas d'une antinomie entre ces notions.

Il faut maintenir que le recours administratif en réclamation de la plus-value est fondé sur des rapports patrimoniaux ; et qu'il découle de cette vérité de justice reconnue : certains membres de la communauté ne peuvent s'enrichir au détriment de tous les autres. Tous les citoyens ont droit également aux bienfaits de l'action administrative ; si par la force des choses cette égalité se trouve rompue,ceux,au profit desquels elle l'a été, doivent la rétablir par la contribution qu'ils versent.

Nous aurons plus tard à nous demander si ce principe peut être érigé dans notre droit moderne en règle générale, ou si au contraire la loi du 16 septembre 1807 présente les caractères d'une disposition exceptionnelle. Quoi qu'il en soit sur ce point, contentons-nous pour le moment d'affirmer et de retenir la consécration législative de ce principe à propos des plus-values indirectes créées par les travaux publics (2).

(1) Note au *Recueil de Lebon et Hallays-Dabot*, 1856, p. 369.

(2) La loi de 1807 suppose nécessairement qu'il y ait plus-value procurée aux propriétés privées. Cette plus-value l'Etat ne pourrait-il la réclamer à titre de propriété ?

D'une façon générale la négative s'impose. Celui qui augmente par ses travaux la valeur d'une chose n'est pas fondé à en revendiquer

V. — Une double limitation est apportée par l'article 30 lui-même à la règle qu'il pose. Il faut que la plus-value soit notable, et l'indemnité ne peut dépasser la moitié de la plus-value procurée.

1° *Plus-value notable.* — Plusieurs raisons expliquent sans peine cette exigence légale.

Tout d'abord, le désir de ne pas voir l'administration rechercher âprement les bénéfices minimes que des tra-

la propriété (C. civ., art. 551, 553, 555, 556). Mais la question s'est posée quand les travaux publics, plutôt qu'ils n'augmentaient la valeur de l'ancienne propriété, en créaient une nouvelle à côté d'elle.

L'endiguement des rivières donne naissance à des alluvions qui se déposent le long des propriétés situées en aval. Ces alluvions s'adjoignent à la propriété riveraine en vertu de l'art. 556 du Code civil, et lui procurent une plus-value qui peut donner lieu à l'application de l'art. 30 de la loi de 1807. Mais les mêmes travaux peuvent, en resserrant le lit d'une rivière, laisser à découvert une partie du lit. On dit alors qu'il y a *alluvions artificielles*. L'expression a été employée par quelques auteurs dans le but évident de donner aux riverains la propriété des terrains ainsi découverts (Demolombe, t. X, n° 59 ; Laurent, t. VI, n° 288). On applique par extension la disposition de l'art. 556.

La majorité de la doctrine (Baudry-Lacantinerie et Chauveau, *Des biens*, n° 393 ; Delboy, *Revue critique*, 1877) décide au contraire que les terrains ainsi conquis doivent être attribués au propriétaire du lit. Cela ne laisse pas que d'avoir quelques inconvénients pour les rivières navigables dont le lit appartient à l'Etat. L'Etat en effet devient propriétaire d'une bande de terrains difficilement utilisable pour lui, et les riverains sont privés de la proximité du fleuve. Aussi la loi du 8 avril 1898, art. 38, leur a accordé un droit de préemption, réalisant ainsi une réforme depuis longtemps réclamée.

L'Etat a d'ailleurs souvent renoncé à exercer son droit. Lors des travaux d'endiguement de la Basse-Seine, l'administration abandonna les alluvions artificielles aux riverains et se borna à leur réclamer la moitié de la plus-value ; la question de propriété ne paraît pas avoir été posée, ni discutée (Voy. C. d'Etat, 30 juillet 1875, Levacher, *Rec.*, p. 749).

vaux publics ont pu procurer ; éviter autant que possible les contestations portant sur des chiffres infimes ; négliger la réclamation toutes les fois qu'elle pourrait sembler aux propriétaires abusive.

En second lieu dans un Etat, tous les citoyens profitent plus ou moins de certains petits avantages, qui n'augmentent pas sensiblement, et d'une manière régulière, la valeur de leur propriété et qui peuvent pourtant augmenter l'agrément qu'ils en retirent. Il est à présumer qu'il y a en définitive une équitable répartition de ces avantages ; ils sont si nombreux et de nature tellement différente que, par la force même des choses, il y a une juste compensation entre eux.

Il est naturellement impossible de fixer exactement quelle valeur doit atteindre la plus-value pour être notable. C'est un point qui est laissé à l'appréciation du juge (1).

2° *Maximum de l'indemnité.* — L'article 30 décide en outre que l'indemnité ne pourra s'élever à *plus de la moitié* des avantages acquis par les propriétés.

C'est là un maximum légal. Mais l'administration peut librement fixer,et elle a usé de ce droit,un chiffre moindre.

Il y a là une disposition dont l'explication juridique est difficile, mais qu'il faut considérer comme un sage tempérament d'équité (2). La rigueur du principe pour-

(1) Christophle, *Traité des travaux publics*, t. II, p. 227 ; Chauveau, *Journal de droit administratif*, 1861, p. 217 ; C. d'Etat, 17 janvier 1862, De l'Espine et de Plessis-Bellière, *Rec.*, p. 38.

(2) Comp. une disposition analogue dans le Code civil allemand de 1900, art. 829, à propos de la responsabilité civile des incapables. On ne l'admet que « dans les cas limités où, d'après la position de l'intéressé, l'équité réclame une indemnité », c'est-à-dire d'après la comparaison des fortunes de l'auteur et de la victime.

rait en effet conduire à des situations délicates, mais il devient difficile d'apercevoir de quel côté est le bon droit.

On dit bien : l'administration ne force à restituer que la plus-value procurée à l'immeuble. Mais cette plus-value ne peut se séparer de l'immeuble ; pour que le propriétaire puisse en bénéficier, il faut qu'il le vende ; et, s'il n'a pas de ressources en dehors de ses propriétés, l'administration peut l'écraser sous le poids de ses bienfaits. Grâce à cette limitation de moitié, le danger est sinon complètement évité, du moins notablement amoindri. Le propriétaire pourra emprunter sur son immeuble, qui prend une valeur nouvelle, une somme suffisante pour payer l'indemnité réclamée.

Sauf cette limitation imposée par l'équité, le principe est absolu.

Comment en pratique fonctionne-t-il ?

SECTION III. — **Formes de la réclamation et du recouvrement.**

Une remarque préliminaire s'impose, que la suite de ces développements va justifier. Nous sommes ici en matière exceptionnelle. Les formes et les juridictions de droit commun disparaissent. La loi de 1807 a créé une *procédure spéciale*, qui n'est d'ailleurs pas bien heureuse.

L'étude détaillée des formalités qu'elle exige n'offre plus d'ailleurs grand intérêt, puisque l'application pratique de la loi est suspendue, sinon disparue. Mais il est nécessaire de montrer combien ces formalités spéciales, sans offrir de garanties pour les particuliers, sont gê-

nantes pour l'administration ; combien elles ont contribué à perpétuer l'erreur que nous signalions, en faisant apparaître l'action administrative comme la conséquence de sa puissance arbitraire. A elles seules elles auraient suffi à discréditer le procédé dans l'esprit public.

1° *Juridiction, compétence, procédure.* — C'est à l'administration de décider s'il y a lieu de recourir ou non à l'application de la loi de 1807. Elle doit le faire avant le commencement des travaux.

Mais, et c'est là une grosse faute de la part du législateur, le premier acte qui intervient est un acte de puissance publique. Le Président de la République ordonne par *décret* qu'il y a lieu à application de la loi (1).

Quoi qu'on en ait dit, il est difficile de voir dans cette exigence une disposition édictée dans l'intérêt des particuliers. Sans doute le décret doit être nécessairement précédé d'une *enquête* et de l'audition des intéressés (2). Mais quelle garantie vraiment efficace cette enquête donne-t-elle aux particuliers ! Ils n'ont pas le pouvoir d'attaquer par la voie contentieuse le décret qui est ainsi rendu, et ils doivent attendre le résultat des travaux pour contester l'existence ou la quotité de la plus-value mise à leur charge (3).

Il ne faut pas oublier que le décret doit fixer la quotité recouvrable de la plus-value procurée et le périmètre des propriétés intéressées. Les citoyens sont ici soumis à l'arbitraire gouvernemental absolu. C'est une disposition

(1) Ce décret doit être rendu en forme de règlement d'administration publique (art. 32, loi de 1807).

(2) C. d'Etat, 23 novembre 1847, Binet, *Rec.*, p. 657.

(3) C. d'Etat, 23 novembre 1847, précité. — Cf. C. d'Etat, 20 avril 1854, Sœurs de la Providence de Lyon, *Rec.*, p. 325.

qui se ressent un peu trop de l'époque où elle est née.

A cette première erreur s'en ajoute une seconde. Le décret nomme la *commission spéciale* de sept membres qui doit statuer sur toutes les difficultés. Il suffit pour être membres de cette commission d'être « présumés avoir le plus de connaissances relatives soit aux localités, soit aux divers objets sur lesquels ils auront à se prononcer » (art. 44, loi du 16 septembre 1807).

Ces commissions spéciales instituées par la loi du 16 septembre 1807 étaient assez nombreuses. Elles ne subsistent plus actuellement à titre de juridiction que dans le cas des plus-values indirectes (1).

C'est donc une juridiction exceptionnelle, et plus exceptionnelle encore est la procédure qu'elle suit. Les membres ne sont pas obligés à peine de nullité d'assister à toutes les séances ; il suffit qu'ils aient eu entre les mains la procédure écrite. Ils ne sont pas obligés de délibérer en secret. En un mot, les règles ordinaires de la procédure ne sont pas applicables ; car devant la commission spéciale l'instruction est écrite (décr. du 15 janvier 1853 et du 22 octobre 1870) (2). Que l'on compare ces formes à celles si rigoureusement exigées pour les délibérations du jury d'expropriation, et dont la Cour de cassation exige impérieusement l'observation !

Les membres des commissions spéciales, choisis avec

(1) Aucoc, *Conférences*, t. II, n° 924 ; *Contrà*, Dufour, *Traité général de droit administratif appliqué*, t. IV, n° 549, critiqué par Taudière, 3e éd., *Suppl.*, t. XII, n° 818. La loi du 21 juin 1865 n'a pas supprimé la compétence des commissions spéciales. — Sur la nomination de la commission, voy. une étude assez détaillée de Godoffre, *De la procédure à suivre pour la fixation de la plus-value*, *Journal de droit administratif*, t. II, 1854, p. 297.

(2) C. d'Etat, 10 mars 1899, Duval, *Rec.*, p. 209.

soin par l'administration, présenteront bien peu de garanties d'impartialité ; ils se plieront à ses désirs. Selon le degré d'autoritarisme du gouvernement, ce sera l'arbitraire ou la faiblesse.

C'est qu'en effet ils ont des *pouvoirs considérables*. La commission spéciale a une triple fonction :

1° Déterminer dans le périmètre fixé par le décret les propriétés qui ont profité de la plus-value ;

2° Préciser la plus-value acquise par chaque propriété ;

3° Fixer la contribution de la propriété d'après la proportion établie par le décret.

Pour la détermination de la plus-value, la commission se référera aux *expertises*, qui doivent nécessairement avoir lieu (1). Ici, en guise de compensation, la loi de 1807 multiplie les formalités gênantes. Il faut en effet *une double expertise*, l'une avant les travaux, l'autre après leur achèvement, afin d'être fixé sur la valeur exacte des terrains aux deux époques, et de pouvoir par une simple soustraction calculer l'importance de la plus-value (2).

Si étendus que soient les pouvoirs des commissions spéciales, ils sont pourtant soumis au contrôle. Les décisions de la commission peuvent être déférées en appel au Conseil d'Etat.

Ses fonctions sont en outre nettement limitées. Chargée d'apprécier l'existence et l'importance de la plus-value,

(1) Les experts sont nommés conformément à l'article 8 de la loi du 16 septembre 1807. Ils doivent, à peine de nullité de l'expertise, prêter serment : C. d'Etat, 20 avril 1854, Sœurs de la Providence de Lyon, *Rec.*, p. 325 ; 15 mai 1856, de l'Epine, *Rec.*, p. 367 ; 16 août 1860, Monnié, *Rec.*, p. 676.

(2) L'article 30 renvoie en effet aux articles 13 et 18 qui exigent la double expertise pour le desséchement des marais.

il ne lui appartient pas de décider sur la valeur juridique des moyens de défense opposés par les propriétaires. Ceux-ci invoquent souvent les engagements pris par l'administration de ne pas recourir à l'application de la loi de 1807 (1), ou encore leur affranchissement de toute obligation par des souscriptions volontaires acceptées par l'administration (2).

Dans tous ces cas, il s'agit d'interpréter des actes ou des contrats administratifs ou civils. La compétence ordinaire doit recevoir son application. La même solution s'imposerait, s'il s'agissait de trancher une question de propriété contestée, quant aux immeubles soumis à la répétition de la plus-value (3).

2° *Recouvrement de l'indemnité.* — Le chiffre de l'indemnité est fixé par la commission spéciale dans les limites indiquées par le décret.

L'estimation de la plus-value doit être faite telle qu'elle existe au moment des travaux (4), en tenant compte pourtant des dommages futurs, qui viendraient en diminuer l'importance et qui résulteraient de la cause même qui lui a donné naissance (5).

Le préfet arrête le rôle des indemnités (6) ; mais il n'est pas procédé au recouvrement des sommes dues comme en matière de contributions directes. Les particuliers ont en effet le choix entre plusieurs modes de libération,

(1) C. d'Etat, 20 avril 1854, Sœurs de la Providence de Lyon, *Rec.*, p. 325.

(2) C. d'Etat, 26 décembre 1856, Bertin et Morel, *Rec.*, p. 734. — Ces offres conditionnelles se sont produites assez fréquemment.

(3) C. d'Etat, 3 juillet 1891, Bélan, *Rec.*, p. 521.

(4) C. d'Etat, 10 mars 1899, Duval, *Rec.*, p. 209.

(5) C. d'Etat, 4 mai 1870, Sément, *Rec.*, p. 548.

(6) C. d'Etat, 3 décembre 1875, Rabourdin, *Rec.*, p. 953.

et, d'après l'avis du Conseil d'Etat du 26 avril 1843, la commission ne peut lui enlever cette liberté. Ils peuvent payer l'indemnité en *argent* ou en *rente constituée*. Mais ils peuvent aussi *délaisser la propriété*. L'administration admet le délaissement partiel, si la propriété est commodément divisible ; sinon elle exige le délaissement total, ce qui en définitive aboutit pour elle à la réalisation d'un gain au détriment des particuliers.

En cas de refus de paiement, l'administration agira comme pour le recouvrement d'une créance ordinaire résultant de l'exécution des travaux publics, et les difficultés seront portées devant le Conseil de préfecture.

L'administration a un *privilège* sur la plus-value, à condition de faire transcrire le décret au bureau des hypothèques. En cas de contestation les tribunaux civils seront compétents pour statuer sur ce privilège (1).

En résumé, cette brève analyse des formes légales montre suffisamment combien la procédure est complexe et la compétence des commissions spéciales arbitraire. En cas de difficultés, c'est tantôt le Conseil d'Etat, tantôt le Conseil de préfecture, tantôt le tribunal civil qui devront être saisis, En fait, la jurisprudence nous montre que les contestations ont été nombreuses, et que les particuliers ont largement essayé de profiter des irrégularités de forme pour échapper à leur obligation légale. Tout cela n'est pas de nature à rassurer beaucoup le public sur le fonctionnement pratique du système.

Mais l'administration n'en est pas pour cela mieux armée ; c'est ce qu'il nous reste à démontrer.

(1) Loi du 16 septembre 1807, art. 21 et 31. Aucoc, *op. cit.*, t. II, n° 926.

SECTION IV. — **Les formalités légales devant la jurisprudence.**

Un acte initial nécessaire du pouvoir exécutif, une double expertise en vue de la constatation officielle de cette plus-value, tel est le double obstacle que rencontre l'administration, et que, sans y arriver complètement, la jurisprudence administrative s'est efforcée de faire disparaître.

1° *Nécessité d'un décret antérieur aux travaux.* — L'article 32 de la loi de 1807, qui exige la nécessité d'un décret pour l'application de l'article 30, ne s'explique pas très nettement sur l'époque à laquelle ce décret doit intervenir. Mais l'article 46 semble bien supposer que le décret doit être antérieur au commencement des travaux. La majorité de la doctrine se prononce en ce sens (1).

On ajoute à cet argument de texte une considération d'équité. Il serait injuste, dit-on, quand les propriétaires ont pu légitimement compter sur la plus-value, de la leur enlever par un décret postérieur. L'attente légitime des propriétaires et la persuasion de leur enrichissement ont pu avoir des conséquences juridiques, par exemple une estimation plus forte de la valeur d'un immeuble dans un partage successoral. L'intervention d'un décret enlevant au propriétaire de l'immeuble cette plus-value acquise viendrait bouleverser toutes les opérations

(1) Dufour et Taudière, *op. cit.*, t. XII, n° 818 ; Perriquet, *Traité des travaux publics*, t. II, p. 511 ; Aucoc, *op. cit.*, t. II, n° 923 ; Hauriou, *Précis*, p. 711, note 1. — *Contrà* : Christophle, *Traité des travaux publics*, t. II, p. 220.

juridiques postérieures aux travaux, conséquences d'autant plus redoutables que l'on ne voit dès lors aucune limite à assigner à l'action administrative. Il faudrait logiquement admettre l'intervention d'un décret pendant trente ans du jour de l'achèvement des travaux. C'est une menace véritablement trop prolongée (1).

La pratique administrative ne s'est pas arrêtée à ces objections, et le Conseil d'Etat n'a tenu aucun compte des protestations des intéressés.

La question s'est posée au début même de l'application de la loi de 1807. La Ville de Lyon procéda en 1822 et 1823 à des travaux destinés à la création et l'embellissement de la place d'Albon. En 1824 le conseil municipal prit une délibération pour réclamer l'application de la loi de 1807. Ce fut seulement en 1827, cinq ans après le commencement des travaux, que fut rendue l'ordonnance royale nommant la commission spéciale. Le 6 octobre 1829, la commune prenait enfin une décision fixant la plus-value à 89.000 francs. Le Conseil d'Etat, saisi d'un recours fondé sur l'intervention tardive de l'administration, ne trancha pas expressément la question, mais il la résolut par prétérition (2), et, quand l'affaire revint une seconde fois devant lui, persista dans sa jurisprudence (3).

Le Conseil d'Etat s'est pourtant senti un peu gêné pour donner une explication juridique satisfaisante de sa doctrine. Quand il se décide deux ans plus tard, dans l'arrêt du 15 mai 1856, à donner une formule, il se borne à dé-

(1) Aucoc, *op. cit.*, t. II, n° 923 ; Note au *Lebon*, 1856, p. 368.

(2) C. d'Etat, 5 août 1831, de Valence-Minardière, *Rec.*, p. 302.

(3) C. d'Etat, 1er juin 1836, de Valence-Minardière, *Rec.*, p. 262, et C. d'Etat, 20 avril 1854, Sœurs de la Providence de Lyon, *Rec.*, p. 325.

clarer que « le décret n'a pas été rendu, en dehors des pouvoirs qui appartiennent au gouvernement » (1).

En vain les arrêtistes protestaient-ils contre une jurisprudence, « qui tiendrait suspendues sur un nombre énorme de propriétés, et pendant un temps indéterminé, des répétitions d'une incalculable valeur » (2).

Si rigoureuse que pût paraître cette jurisprudence, elle était en effet imposée par les nécessités de la pratique. Il est souvent impossible, quand on entreprend des travaux publics, de connaître exactement leur véritable portée future, et surtout d'apprécier s'ils causeront ou non des plus-values aux propriétés privées. D'ailleurs ces travaux peuvent être urgents, et l'on ne saurait placer l'Etat, les départements ou les communes entre la double alternative de ne les entreprendre qu'après promulgation d'un décret ou de négliger les ressources conférées par la loi de 1807. Pour être pleinement efficace, l'action administrative doit pouvoir s'exercer au moment opportun. Les propriétaires ne sauraient se plaindre ; on ne leur enlève même pas tout ce qu'on leur a donné.

Il reste pourtant une objection : il faudrait contraindre l'administration à agir dans un délai assez bref du jour de l'achèvement des travaux. Si l'on ne s'en tient pas rigoureusement aux dispositions légales, il devient impossible de fixer un délai de rigueur.

L'objection est sérieuse. Mais, en pratique, elle ne pouvait se poser, et le Conseil d'Etat, qui aurait été sans doute très embarrassé, n'a pas eu à se prononcer. Tout d'abord, en effet, l'administration agira vite, ou n'agira pas. Et en second lieu elle est forcée d'agir rapidement

(1) C. d'Etat, 15 mai 1856, de l'Epine, *Rec.*, p. 367.
(2) Note sous l'arrêt précité, *Rec.*, p. 370.

pour ne pas laisser dépérir les preuves de l'existence de la plus-value. L'action administrative présente d'ailleurs des garanties de sagesse et de mesure que l'on ne peut attendre de l'action individuelle. Ces garanties ont paru suffisantes.

2° *Nécessité d'une double expertise.* — Ne pas exiger l'intervention initiale d'un décret, c'était, par voie de conséquence, ne pas imposer non plus une expertise préalable.

Pourtant le texte semble bien formel. Il exige l'application des mêmes règles que celles qui sont admises pour le desséchement des marais, c'est-à-dire la nécessité d'une double expertise.

Mais, d'après un avis du ministre de l'intérieur, « les dispositions des articles 30 et 46 de la loi du 16 septembre 1807 n'ont pu établir un principe absolu, inflexible, mais seulement une règle d'analogie dont l'application doit être plus ou moins rigoureuse, plus ou moins complète suivant la nature des opérations » (1).

Le desséchement des marais est une opération de travaux publics, qui est de longue durée et rarement urgente. On peut toujours procéder à ces expertises, rendues quelque peu nécessaires par la prolongation et l'étendue des travaux. Les mêmes raisons ne se retrouvent plus pour les autres travaux publics. Sans doute, la seconde expertise est toujours possible ; elle accompagnera la réclamation de l'administration. Mais exiger une expertise avant de commencer les travaux, c'est exposer l'action administrative à l'inertie volontaire et aux lenteurs calculées des particuliers.

La jurisprudence n'a jamais hésité. Elle a compris que

(1) *Recueil des arrêts du Conseil*, 1852, p. 379.

sa tâche était, comme on l'a dit, « d'établir peu à peu et au moyen de l'étude successive des espèces des règles pratiques, qui comblent la lacune laissée par le législateur » (1). Malgré les protestations d'une partie de la doctrine (2), et l'avis même de son commissaire du gouvernement (3), le Conseil d'Etat a plusieurs fois jugé qu'une expertise préalable n'était pas nécessaire.

La question avait été implicitement résolue dans les arrêts Valence-Minardière du 5 août 1831 et du 1er juin 1836 dont nous avons déjà parlé (4). Il n'y avait pas eu de décret, ni par conséquent d'expertise préalable. L'élargissement de la rue Rambuteau à Paris donna lieu à trois arrêts successifs du Conseil ; dans le dernier le Conseil d'Etat repoussa définitivement le recours des riverains invoquant le tardiveté de l'expertise (5).

Il suffira, pour que l'administration puisse réclamer l'indemnité de plus-value, « qu'elle ait fait constater l'augmentation de valeur, acquise par les propriétés riveraines de la rue nouvelle, à une époque où l'état des lieux permettait de déterminer la valeur primitive desdites propriétés » (6). C'est une formule dont la jurisprudence ne s'est jamais départie (7).

(1) Note au *Recueil des arrêts*, 1856, p. 368.

(2) Dufour et Taudière, *Traité*, t. XII, n° 818 ; Christophle, *Traité des travaux publics*, t. II, p. 222. — *Contrà* : Cotelle, *Traité*, t. II, n° 435 ; Chauveau, *Journal de droit administratif*, t. I, 1853, p. 281 ; Godoffre, *eod. loc.*, t. II, 1854, p. 303.

(3) Conclusions de M. Du Martroy, *Rec.*, 1853, p. 220.

(4) C. d'Etat, 5 août 1831, *Rec.*, p. 382 ; 1er juin 1836, *Rec.*, p. 263.

(5) C. d'Etat, 14 juin 1851, Perrot, *Rec.*, p. 430 ; 27 février 1853, Perrot, *Rec.*, p. 218.

(6) C. d'Etat, 20 avril 1854, Sœurs de la Providence de Lyon, *Rec.*, p. 325.

(7) C. d'Etat, 15 mai 1856, de l'Epine, *Rec.*, p. 369 ; 3 juillet 1891, Bélan, *Rec.*, p. 521.

En résumé, l'administration demanderesse doit faire la preuve de l'existence de la plus-value. Mais cette preuve, elle peut la fournir par tous moyens utiles ; elle n'est pas obligée de se conformer aux formalités légales.

On ne saurait mieux démontrer à quel point les rouages créés par la loi de 1807 sont aujourd'hui inutilisables. Malgré tous les efforts tentés par la jurisprudence pour assouplir les dispositions légales, leur application est aujourd'hui suspendue. On avait bien réussi en effet à rendre la procédure plus simple et moins rigoureuse. Mais il restait la compétence exceptionnelle des commissions spéciales, et il restait aussi, à quelque moment d'ailleurs qu'il intervînt, la nécessité d'un décret.

Sur ce dernier point la jurisprudence n'a pas cédé (1). Peut être ne l'en a-t-on pas assez sollicitée. En tout cas, il était difficile de le faire, en invoquant les dispositions de la loi de 1807.

Mais nous allons voir que, dans une situation un peu spéciale, la jurisprudence n'a pas hésité à admettre, sans texte légal et sans décret particulier, une réclamation de la plus-value procurée aux propriétaires. Nous avons relevé dans l'assouplissement des formes légales le premier signe du besoin d'extension du principe contenu dans la loi. Le chapitre suivant va nous en révéler un second.

(1) C. d'Etat, 25 juin 1875, Bon et autres, *Rec.*, p. 607.

CHAPITRE II

COMPENSATION DE LA PLUS-VALUE AVEC L'INDEMNITÉ POUR DOMMAGES CAUSÉS PAR LES TRAVAUX PUBLICS.

L'administration renonce actuellement au recours que la loi du 16 septembre 1807 lui permet d'exercer pour le recouvrement des plus-values. Mais les raisons multiples qui ont fait prévaloir cette solution, déplorable pour les finances publiques, n'existent plus quand, au lieu d'attaquer les propriétaires, elle se défend contre leurs prétentions.

Il peut y avoir à la fois soit pour le même immeuble, soit pour différents immeubles appartenant au même propriétaire, dommages causés et plus-value procurée. A l'action en réclamation d'indemnité intentée par les propriétaires, l'administration oppose la plus-value résultant des mêmes travaux, et réclame la compensation.

Les propriétaires qui reçoivent, malgré la compensation, et tout au moins en thèse générale, une indemnité, acceptent plus facilement le paiement de leur contribution. Aux yeux du public, l'emploi de l'exception paraît moins grave que celui de l'action. Le pouvoir souverain de l'administration n'apparaît plus ; son recours est soumis au contrôle judiciaire des juridictions ordinaires.

Au fond, le principe est le même et le résultat identique. Aussi, avant d'être consacré d'une façon formelle

par la jurisprudence, a-t-il sous cette forme soulevé les mêmes objections.

Mais l'administration n'a guère tenté d'opposer la compensation de la plus-value qu'au moment où l'application de la loi de 1807 paraissait ne plus soulever d'objections. Tandis que la discussion sur l'application de la loi de 1807 s'agite devant le Conseil d'Etat aux environs de 1830, on ne trouve guère avant cette date d'arrêts statuant sur la question de compensation (1).

Peu à peu la pratique se généralise. Les décisions judiciaires sur la question deviennent de plus en plus nombreuses. L'administration fait tous ses efforts pour s'opposer aux demandes des particuliers. La preuve de son zèle résulte suffisamment des arrêts qui refusent d'admettre cette compensation dans des cas où elle avait été opposée.

L'importance pratique de ce mode de réclamation de la plus-value est donc bien plus grande que celle du précédent.

De plus, et justement parce que nous n'avons plus ici de décret initial, ordonnant la réclamation et en précisant les conditions, la jurisprudence a eu à se demander dans quels cas et à quelles conditions la plus-value pouvait être opposée. C'est l'étude de cette jurisprudence que nous abordons.

(1) La jurisprudence sur ce point devient particulièrement nombreuse depuis un arrêt du Conseil d'Etat du 27 décembre 1844, Min. des travaux publics, *Rec.*, p. 693.

SECTION I. — **Légitimité de la compensation.**

La légitimité de la compensation n'a jamais fait de doute en jurisprudence. Depuis plus d'un demi-siècle elle est admise, sans que le Conseil d'Etat ait jamais accepté aucune discussion à ce sujet. Du moment qu'aucun texte ne l'interdit, cette consécration jurisprudentielle constante doit aujourd'hui nous suffire. Une discussion actuelle sur ce point pourrait paraître surannée.

Mais il importe de voir les raisons qui vers 1840 ont guidé la jurisprudence, et aussi de relever le résultat auquel elle est arrivée.

Pour certains auteurs en effet, la jurisprudence, par un procédé d'interprétation, que leur conscience de juristes n'hésite pas à condamner, aurait admis cette solution sans pouvoir l'appuyer sur aucun texte.

Il est curieux de voir les auteurs de droit administratif, assez libéraux en général sur la méthode d'interprétation, se montrer en si grand nombre implacables sur cette question. On peut se demander si ce respect exagéré des traditions juridiques classiques ne cache pas une divergence d'idées absolue avec le courant auquel doit se rattacher cette jurisprudence. Au fond, ici encore, ils sont obsédés par l'idée de défendre la propriété privée contre les empiétements de l'administration, idée traditionnelle, que plusieurs siècles d'omnipotence administrative ont à tel point créée en nous, qu'il faut à ceux-là même qui s'en prétendent détachés un effort continu pour n'y point retomber.

Si telle est la raison, les arguments sont autres. La

grande objection de tous les adversaires de la compensation est la même : il n'y a pas de texte. Ses partisans en découvrent dans toutes les lois. La lutte, que nous résumons, se livre sur ces subtiles interprétations.

1° Le Conseil d'Etat visait ordinairement, comme texte justificatif de sa décision, l'article 54 de la loi du 16 septembre 1807 (1).

Mais cet article 54 prévoit uniquement le cas où une plus-value pourrait être réclamée en vertu de l'article 30 de la même loi. Pas un seul mot ne peut faire supposer une solution contraire à celle qui résulte logiquement de la place des deux articles dans la même loi (2).

2° Quelquefois c'est à cet article 30 lui-même que le Conseil d'Etat s'est référé, dans des cas où l'administration n'avait pourtant pas agi par voie d'action directe (3).

Mais alors il faudrait reconnaître que les formes légales, imposées par la loi de 1807, ne sont pas prescrites à peine de nullité ; qu'un décret est inutile ; que les tribunaux de droit commun sont compétents ; que l'indemnité de plus-value peut être librement fixée par le juge, tous résultats inconciliables avec la jurisprudence du Conseil sur l'application de la loi.

Sans doute l'article 30 renferme le principe de l'indemnité de plus-value ; mais on ne peut pas transférer sa solution en dehors des cas qu'il prévoit et sans recourir aux formes qu'il impose.

(1) Parmi les arrêts récents, les derniers où l'on trouve la référence à l'art. 54, sont : C. d'Etat, 17 janvier 1890, Blaise-la-Montagne, *Rec.*, p. 40 ; 24 juin 1892, Comm. de Daignac, *Rec.*, p. 577.

(2) Note au *Recueil de Lebon*, 1857, p. 625.

(3) C. d'Etat, 5 août 1901, Ville des Sables d'Olonne, *Rec.*, p. 771.

3° D'autres arrêts visent l'article 51 de la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation (1), qui ordonne la compensation de l'indemnité d'expropriation et de la plus-value procurée aux immeubles par les travaux qui donnent lieu à l'expropriation.

Certains auteurs trouvent que, par un *à fortiori*, la disposition de cet article 51 doit être étendue aux simples dommages, qui sont pour la propriété privée un empiétement bien moindre que l'expropriation. Tout au moins, dit-on, il y aurait un argument d'analogie qui imposerait l'application du texte dans un cas comme dans l'autre (2).

Il existe si peu que certaines solutions, acceptées, par le Conseil d'Etat, auraient été inconciliables avec la loi de 1841, par exemple la compensation totale de la plus-value et des dommages-intérêts.

Logiquement d'ailleurs, l'application des règles relatives à l'expropriation et de celles qui règlent les dommages causés par l'exécution des travaux publics est trop différente pour que l'analogie soit possible (3).

Au surplus, ce n'est que très exceptionnellement que le Conseil d'Etat a commis cette erreur.

4° Pour les mêmes raisons, et sans qu'il soit besoin

(1) C. d'Etat, 31 juillet 1891, Briffard-Petitjean, *Rec.*, p. 593.

(2) Aucoc, *op. cit.*, t. II, n° 737 ; Note au *Recueil de Lebon*, 1857, p. 625. — Il n'y a pas à s'arrêter à un argument un peu étroit donné par l'annotateur du *Lebon*. Il cite un précédent auquel il attache une grande importance. Un arrêt du Conseil d'Etat du 15 mai 1856, Galet (*Rec.*, p. 364) aurait appliqué par analogie l'art. 17 de la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux. Cet exemple n'est pas un argument en faveur de la généralisation du procédé.

(3) Christophle, *Traité des travaux publics*, t. II, n° 384.

d'insister davantage, la loi du 29 décembre 1892, qui est venue légitimer, par son article 14, la pratique administrative de la compensation en cas de dommages causés par les occupations temporaires, ne saurait être étendue en dehors des cas qu'elle prévoit.

La jurisprudence ne l'a pas tenté (1). Pourtant le texte de l'article 14 est assez général pour servir de prétexte à une extension possible, malgré son insertion dans une loi spéciale.

Mais, en 1892, la jurisprudence du Conseil d'Etat était assez bien établie pour n'avoir plus besoin d'être soutenue par des textes formels ; les critiques, qu'avaient suscitées son apparition, avaient disparu.

On trouve même dans les derniers arrêts du Conseil une tendance assez nettement marquée à ne plus citer que la loi du 28 pluviôse an VIII, qui prévoit seulement le cas de dommages causés par les travaux publics (2), et à admettre la compensation, sans donner, au point de vue des textes, la base légale de sa décision.

Ce faisant, le Conseil obéit à un devoir de sincérité. Les textes,qui ordonneraient la compensation de la plus-value et de l'indemnité, n'existent pas. Il faut savoir franchement l'avouer.

(1) Voy. pourtant C. d'Etat, 5 août 1901, ville des Sables d'Olonne, *Rec.*, p. 771.

(2) C. d'Etat, 27 avril 1894, ville de Marseille, *Rec.*, p. 293 ; 5 août 1898, commune de Coursan, *Rec.*, p. 637 ; 10 mars 1899, Compagnie du Midi, *Rec.*, p. 206 ; 14 décembre 1900, ville de Béziers, *Rec.*, p. 766 ; 21 décembre 1900, commune du Theil, *Rec.*, p. 809 ; 1er mars 1901, Ville de Paris, *Rec.*, p. 244. — Voy. cependant les arrêts du 8 février 1901, Ville de Paris, *Rec.*, p. 156 ; 29 mars 1901, Franc, *Rec.*, p. 376 ; 5 août 1901, ville des Sables d'Olonne, *Rec.*, p. 771, où la loi de 1807 est également citée.

C'est ce qui a permis à certains auteurs de nier formellement la légitimité de la compensation (1). Le Conseil des bâtiments civils consulté déclara, par un avis du 18 novembre 1858, que l'administration ne pouvait faire contribuer certains propriétaires à la dépense de travaux qui profitent à tous. Il oubliait même la loi de 1807 !

Le Conseil d'Etat ne s'arrêta pas aux objections de ces défenseurs éperdus des droits illégitimes des propriétaires, et la doctrine fut bientôt unanime à l'approuver (2). L'argument, qui paraît en doctrine (3) considéré comme décisif, est le suivant : il y a plutôt *moins dommage* que *plus-value*. La seule question, que les tribunaux administratifs aient à examiner, consiste à déterminer l'étendue exacte du dommage. Or, pour déterminer équitablement son importance, il faut tenir compte de la plus-value que l'immeuble retire des mêmes travaux publics (4).

(1) Christophle, *op. cit.*, t. II, n° 384 ; Batbie, *Traité de droit administratif*, t. VII, p. 241, note 1, et p. 272 ; Enou, *Traité théorique et pratique de droit administratif*, t. I, *Les travaux publics*, revu par Picard et Veuillet, 1903, p. 284.

(2) Aucoc, *op. cit.*, t. II, n° 737 ; Féraud-Giraud, *Voies publiques*, n° 276 ; Husson, *Législation des travaux publics*, p. 349 ; Serrigny, *Traité*, t. II, n° 739 ; Ygouf, *thèse citée*, p. 396 ; Hallays-Dabot, Note au *Recueil Lebon*, 1857, p. 625 ; Lavallée, *De la compensation de la plus-value en matière de travaux publics*, *Revue générale d'administration*, 1885, t. III, p. 395 ; Gault, *Des dommages causés par l'exécution des travaux publics*, thèse Paris, 1880, p. 225 ; Brun, *Des dommages causés par l'exécution des travaux publics de chemins de fer*, thèse Paris, 1898, p. 183.

(3) Conclusions du commissaire du gouvernement Robert pour l'arrêt du Conseil du 12 juillet 1864, *Rec.*, p. 640.

(4) Le Vavasseur de Précourt, Conclusions pour l'arrêt du Conseil d'Etat du 16 avril 1886, *Rec.*, p. 372 ; Robert, Conclusions pour l'arrêt du Conseil d'Etat du 12 juillet 1864, *Rec.*, p. 641.

A cette argumentation le Conseil d'Etat paraît donner son approbation en visant uniquement dans ses arrêts la loi du 28 pluviôse an VIII. C'est dire qu'il s'agit uniquement de l'appréciation du dommage et de son importance.

Sans être inexact, ce raisonnement est dangereux. Il présente à nos yeux le grave inconvénient de préjuger, sans en donner de bonnes raisons, de délicates questions qui s'élèveront plus tard sur les conditions de la compensation. On semble notamment exiger que dommage et plus-value soient causés au même immeuble ; or il est très douteux que cela soit nécessaire.

Logiquement, on ne démontre rien quand on dit : il y a moins dommage et non plus-value. Si, au lieu de prendre l'immeuble comme sujet juridique, on prend son représentant légal le propriétaire, on dit en somme : le propriétaire éprouve du fait du dommage une perte moins forte parce qu'il trouve d'un autre côté un enrichissement. C'est bien là la coexistence en sens inverse d'une créance et d'une dette, condition première de la compensation. Mais cette dette, née de la plus-value procurée, on ne se préoccupe pas d'en montrer l'origine et la légitimité.

La dette existe pourtant, et, quand on écarte tous les faux raisonnements juridiques dont on entoure l'exposé de la jurisprudence, on reconnaît sans peine qu'elle se fonde sur un principe identique à celui qui sert de base à l'article 30 de la loi du 16 septembre 1807. C'est toujours le désir de faire contribuer le propriétaire aux dépenses dont il a profité.

Mais ce qu'il est très intéressant de relever, ce à quoi tendait cette longue démonstration, c'est que la jurisprudence a ici admis le principe *sans aucun texte* qui le consacre expressément.

Elle reconnaît l'existence de la dette à charge du propriétaire, la liquide, compense cette dette avec la créance pour dommages causés, et met le reliquat à la charge de l'administration, ou déclare que les deux dettes se balancent.

Si elle agit ainsi, c'est donc qu'elle reconnaît la légitimité d'une réclamation de la plus-value en vertu des principes de droit commun.

SECTION II. — **Conditions de la compensation.**

La loi de 1807, si arbitraires que soient ses procédés, a l'incontestable avantage de supprimer toutes les difficultés sur ses conditions d'application. Le décret fixe le périmètre des propriétés qui doivent contribuer aux dépenses des travaux publics. Le juge n'a plus qu'à apprécier l'existence de la plus-value, et à fixer, suivant la proportion établie dans le décret, le chiffre de l'indemnité.

En admettant la compensation de la plus-value en dehors de l'hypothèse prévue par la loi de 1807, la jurisprudence administrative se heurte à de grosses difficultés. Il est en effet nécessaire de déterminer dans quels cas la plus-value doit être compensée avec le dommage causé, et ce n'est pas chose facile.

Ce qui rend la matière encore plus confuse, c'est l'impropriété et plus encore la diversité des expressions employées. Les auteurs, et, chose plus grave, le Conseil d'Etat, emploient les mêmes mots indifféremment les uns pour les autres, selon les arrêts, et dans des hypothèses semblables.

D'où une confusion inextricable pour l'interprète qui

veut essayer de coordonner la jurisprudence, d'en déduire des règles certaines, et d'en synthétiser la doctrine.

Il faut négliger les termes et aller au fond des choses. Pour cela, il est nécessaire dans chaque hypothèse d'examiner le conflit que les arrêts résolvent, afin de restituer à des arrêts parfois inexactement motivés leur véritable sens.

Conservons pour le moment, pour la clarté des explications qui vont suivre, les expressions traditionnelles et essayons d'en rechercher le véritable sens.

On a coutume de dire, après M. Aucoc (1), que la plus-value doit être *certaine*, *immédiate* et *directe ;* on ajoute qu'elle n'a pas besoin d'après la jurisprudence du Conseil d'Etat d'être *spéciale*.

Quel est le sens précis de ces expressions un peu énigmatiques.

I

Que la plus-value doive être *certaine* et *immédiate* cela ne souffre aucune difficulté. Et cette double expression ne signifie en somme pas autre chose que la nécessité de la preuve d'une plus-value actuelle.

Certaine, cela signifie qu'elle doit exister et pourra être constatée par une expertise ; exister non pas seulement au point de vue du propriétaire actuel de l'immeuble, mais de tous les propriétaires successifs, auxquels l'immeuble pourrait être cédé. Il ne suffirait pas que les travaux aient procuré un avantage personnel au propriétaire considéré *in concreto ;* il faut qu'ils aient véritablement augmenté la valeur économique de l'immeuble.

(1) Aucoc, *Conférences*, t. II, n° 737.

Cette augmentation de valeur doit exister au moment où intervient le règlement de l'indemnité entre le propriétaire et l'administration. Il faut en effet que la plus-value soit *immédiate*, on ne pourrait opposer au propriétaire une plus-value hypothétique ou éventuelle.

C'est l'application pure et simple de l'article 1289 du Code civil : la compensation suppose l'exigibilité des deux dettes, condition rappelée en matière d'expropriation par la loi de 1841.

L'administration ne saurait opposer au propriétaire la plus-value que pourrait acquérir un immeuble, s'il le transformait complètement ; elle ne saurait par exemple dire au propriétaire d'une maison endommagée par les travaux d'un canal passant au pied de ses murs : si vous transformiez votre maison en usine, le canal vous procurerait un avantage inappréciable, donc vous devez me rembourser cette plus-value éventuelle (1).

Mais, bien entendu, la plus-value doit être considérée comme acquise, quand il dépend du propriétaire d'en profiter, même s'il ne le fait pas. Par exemple, il y a plus-value d'une maison quand la rue sur laquelle elle donne est améliorée, encore que le propriétaire, qui a une autre entrée, se refuse à faire les travaux de raccordement nécessaire (2).

(1) C. d'Etat, 8 mai 1861, Berger, *Rec.*, p. 361 ; 25 avril 1862, Chemins de fer de l'Est, *Rec.*, p. 333 ; Lavallée, *op. cit.*, p. 398 ; Ygouf, *thèse citée*, p. 399.

(2) Il ne faut donc, on le voit, attacher au mot *immédiat* aucun sens particulier. Il pourrait sans cela sembler étrange de parler du caractère immédiat des plus-values indirectes. Cette surcharge d'adjectifs n'éclaircit nullement la question. Le Vavasseur de Précourt, Conclusions par l'arrêt du Conseil du 16 avril 1886, *Rec.*, p. 372.

Cette première condition se ramène donc à ceci : la plus-value doit être certaine, tangible, actuelle. Il faut qu'elle existe, et qu'elle existe au moment de la compensation.

Il est complètement inutile de faire de cette existence de la dette une des conditions de la compensation, puisque par définition même la compensation suppose deux dettes coexistant en sens contraire. Pour être fréquent, ce procédé de scolastique juridique n'en est pas moins blâmable. Il entraîne des confusions ou plutôt des imprécisions regrettables.

Sans doute le Conseil d'Etat emploie très souvent ces expressions dans leur véritable sens, dans le cas où la plus-value n'est pas établie par les faits de la cause. Il dit alors qu'elle n'est pas *certaine* (1). Il est inutile d'ajouter dans ce cas, comme il le fait souvent par une fâcheuse redondance d'expressions, que la plus-value n'est ni certaine, ni immédiate : la première expression impliquant la seconde (2). Mais cela n'est pas inexact, pas plus qu'il est inexact de repousser pour ce motif une plus-value qui n'est pas rattachée aux travaux par des liens de causalité suffisamment démontrés (3).

Il est déjà plus douteux de se servir des mêmes termes,

(1) C. d'Etat, 1er février 1855, Denailly, *Rec.*, p. 95 ; 23 avril 1857, Dubruel, *Rec.*, p. 335 ; 21 juillet 1858, Charbonnel, *Rec.*, p. 536 ; 24 février 1860, Lasseraye, *Rec.*, p. 150 ; 9 janvier 1874, commune de Fesmy, *Rec.*, p. 42 ; 11 janvier 1889, Garreau, *Rec.*, p. 57.

(2) C. d'Etat, 4 juin 1875, Ville de Paris, *Rec.*, p. 553.

(3) C. d'Etat, 28 avril 1893, de Pontgibaud, *Rec.*, p. 350, et, dans le même sens, emploi des mots plus-value immédiate : C. d'Etat, 5 août 1869, ville de Caen, *Rec.*, p. 744 ; 25 novembre 1892, Société de construction, *Rec.*, p. 822.

quand on veut dire que la plus-value n'est pas appréciable (1). Par analogie avec la disposition de la loi de 1807, le Conseil d'Etat ne tient pas compte de la plus-value qui n'est pas notable.

Il est tout à fait abusif de se servir de ces expressions dans des cas où la plus-value existait certainement, et où elle devait pourtant être repoussée. Le Conseil d'Etat confond alors la question de l'existence de la plus-value, simple question de fait, avec celle de la légalité de la compensation, question de droit. Il évite une discussion juridique, en laissant supposer l'inexistence de la plus-value (2).

On ne peut donc s'attacher aux expressions employées par la jurisprudence. Allant au fond des choses, on voit qu'il est absolument inutile d'exiger que la plus-value soit certaine et immédiate, ou plutôt qu'on ne peut don-

(1) C. d'Etat, 21 janvier 1876, Ministre des travaux publics, *Rec.*, p. 71. — Très souvent d'ailleurs le Conseil d'Etat déclare alors que la plus-value n'est pas *appréciable* : C. d'Etat, 30 juillet 1880, Greyveldinger, *Rec.*, p. 714 ; 3 février 1882, Ratier, *Rec.*, p. 127.

(2) C. d'Etat, 18 novembre 1858, Moreau, *Rec.*, p. 657 ; 20 juin 1865, ville de Toulouse, *Rec.*, p. 638 ; 13 janvier 1882, Villiermot, *Rec.*, p. 48 ; 8 mai 1885, commune de Maisons-Alfort, *Rec.*, p. 506 ; 23 janvier 1885, Ministre des travaux publics, *Rec.*, p. 74 ; 13 novembre 1891, Evêque de Tarbes, *Rec.*, p. 664. — Il est en revanche tout à fait inutile, quand on repousse la compensation parce que la plus value n'est pas certaine ou pas appréciable, d'ajouter de multiples qualifications à la plus-value repoussée ; on semble ainsi donner des motifs différents de ceux qui entraînent en réalité le rejet de la compensation. Le Conseil d'Etat se laisse entraîner par l'abus des formules. — Voy. comme exemples récents : C. d'Etat, 29 novembre 1889, ville de Nîmes, *Rec.*, p. 1106 ; 6 août 1896, commune de Nogent sur-Marne, *Rec.*, p. 679, et plus anciennement : C. d'Etat, 30 avril 1868, Monvézy, *Rec.*, p. 515 ; 21 février 1867, de Bercy, *Rec.*, p. 196.

ner à ces mots aucun sens spécial. Ils impliquent purement et simplement l'existence d'une plus-value actuelle, et la preuve du lien de causalité qui l'unit aux travaux exécutés.

La nécessité de cette existence et de cette preuve est si évidente qu'il n'est point besoin de la qualifier.

II

Toute plus-value doit-elle être admise en compensation ? Ici commencent les difficultés.

Tous les auteurs s'accordent à exiger certaines conditions pour que la plus-value puisse être opposée en compensation par l'administration ; et la première condition, c'est, dit-on, qu'il y ait *plus-value directe* (1).

L'expression paraît au premier abord bien étrange. Nous sommes ici en matière de plus-values indirectes, c'est-à-dire, au sens où nous avons entendu cette expression, de plus-value procurée par l'administration aux immeubles des particuliers. En quoi faut-il donc que ces plus-values indirectes aient un caractère direct ?

La qualification se rapporte ici au *rapport de causalité*, qui doit nécessairement exister entre l'exécution des travaux publics d'une part, l'augmentation de valeur des immeubles d'autre part.

M. le commissaire du gouvernement Robert a soutenu deux fois devant le Conseil d'Etat une doctrine très simple, et qui au premier abord paraît séduisante (2).

(1) Aucoc, t. II, n° 737 ; Ygouf, *thèse citée*, p. 400 ; Gault, *thèse citée*, p. 186 ; Brun, *thèse citée*, p. 226.

(2) Conclusions pour les arrêts du 7 mars 1861, *Rec.*, p. 767, et du 12 juillet 1864, *Rec.*, p. 640.

Cette doctrine a pour but d'établir une étroite corrélation et une harmonieuse réciprocité entre la réparation des dommages et la réclamation des plus-values. Elle peut se résumer ainsi : l'administration ne pourra opposer à un particulier la plus-value, qu'elle a procurée à ses immeubles, que si ce particulier aurait eu le droit de réclamer une indemnité dans l'hypothèse, où, au lieu d'une plus-value, c'est un dommage qui serait résulté de l'exécution des travaux publics.

Donc : 1° on ne peut faire payer à un propriétaire une plus-value générale, résultant de la transformation d'un quartier ; 2° les travaux de voirie, même les plus préjudiciables, ne pouvant donner à lieu indemnité quand l'accès est maintenu (1), ces travaux ne pouvant donner à l'administration le droit de réclamer la plus-value.

C'est la doctrine de M. Aucoc : l'administration ne répare pas les dommages indirects, donc il ne serait pas juste de lui permettre de réclamer les plus-values indirectes (2).

Qu'est-ce donc qu'un dommage indirect ? Sur ce point, la même confusion règne en doctrine et en jurisprudence.

On dit souvent qu'un dommage est direct, quand il est la conséquence directe et non pas éloignée du fait de l'administration, c'est-à-dire quand l'acte de l'administration a été la *cause* et non l'*occasion* du dommage. Par exemple le propriétaire d'une usine, qui profite du voisinage d'une gare, n'est pas fondé à se plaindre du déplacement de cette gare. Et on en donne une seconde raison : l'usi-

(1) C. d'Etat, 4 février 1869, Bacon-Franck, *Rec.*, p. 111.

(2) Aucoc, t. II, n° 737.

nier n'est privé que d'un simple *avantage*, il ne subit pas de *préjudice*. De même la transformation d'une rue, le percement d'une voie nouvelle causent des préjudices souvent très considérables aux riverains des rues existantes ; ils n'ont pas droit à une indemnité, car il y a dommage indirect.

Nous verrons plus tard ce qu'il faut penser de ces expressions et de la théorie qu'elles recouvrent. Nous nous contentons pour le moment d'exposer la jurisprudence.

Elle n'a pas hésité à condamner à cette théorie de la réciprocité entre la réparation de dommages et la réclamation des plus-values (1).

Tout d'abord, le Conseil d'Etat a toujours admis la compensation dans tous les cas où la plus-value résultait de travaux de voirie exécutés par l'administration. Les exemples seraient innombrables. Prenons par exemple le célèbre arrêt Radiguet du 16 avril 1886 (2). L'impasse Valenciennes avait été transformée en une rue large et commodément accessible ; les travaux avaient déchaussé les immeubles riverains et placé leurs boutiques en contre-haut de la voie publique. Sur le procès en dommages-intérêts intenté par M. Radiguet à la Ville de Paris, le Conseil d'Etat admet sa réclamation, mais en même temps il prononce la compensation avec la *plus-value directe et immédiate*, qui résulte de la transformation d'une impasse en une rue large et d'un facile accès. Supposons que la situation inverse se soit présentée ; que la ville,

(1) Le Vavasseur de Précourt, Conclusions, *Rec.*, p. 372.

(2) C. d'Etat, 16 avril 1886, *Rec.*, p. 372 et D. 87.3.101, avec les conclusions de M. Le Vavasseur de Précourt.

propriétaire d'un terrain situé à l'extrémité d'une rue, jusqu'alors librement ouverte l'ait transformée en impasse, les riverains ne pourraient réclamer aucune indemnité. Et si cette hypothèse est théorique, des situations analogues se présentent souvent; c'est un square détruit, une place resserrée, des fortifications déclassées et vendues pour être bâties. Dans tous ces cas l'action des riverains échouerait. Mais, au contraire, si le square est créé, la place dégagée, ils devront payer une indemnité de plus-value.

Quand on exige une plus-value directe, on attache donc à ce mot un autre sens. M. Le Vavasseur de Précourt, dans des conclusions célèbres données sur le procès Radiguet, le formulait ainsi : « La plus-value doit être certaine, tangible : elle doit être directe dans le sens donné à ce mot par la jurisprudence, être produite par un *travail public*, *exécuté aux abords mêmes de l'immeuble*. »

Cette condition paraît, à première vue, assez bizarre. En quoi la proximité plus ou moins grande des travaux influerait-elle sur la réclamation de la plus-value, et où s'arrêter dans cette voie; où commencent les abords immédiats de l'immeuble, et de quelle fragilité sera la ligne de démarcation qu'on réussira à tracer !

A l'examen, on aperçoit les raisons du critérium proposé. Si les travaux ne sont pas exécutés aux abords même de l'immeuble, ils ne procurent à cet immeuble qu'*un simple avantage*, non une plus-value certaine. Cet avantage se traduira bien par une augmentation de la valeur économique de l'immeuble. Mais cette augmentation est la conséquence des variations du milieu social où se trouve placé le propriétaire. Les travaux publics font partie de ces causes générales de la variation des va-

leurs ; ils ne créent plus alors de plus-value directe.

Nous retrouvons ici la concordance avec les règles sur la réparation des dommages causés par les travaux publics ; on ne doit pas réparation, quand l'immeuble a été privé d'un simple avantage.

La question s'est posée pour la première fois devant le Conseil d'Etat le 19 mars 1849 (1). Les travaux d'exécution d'une ligne de chemin de fer avaient causé un dommage à un immeuble. Le Conseil d'Etat repousse les prétentions du réclamant par une double raison. Tout d'abord, ce qui était une réponse péremptoire, il n'admet pas l'existence du dommage. Mais il ajoute pourtant qu'en admettant son existence, il serait compensé et au delà par la plus-value résultant du voisinage de la station du chemin de fer. C'est une première condamnation du système que nous venons d'exposer. L'année suivante, la question se représentait à propos de l'établissement de la gare du Nord à Paris, et, quoique les termes de l'arrêt soient moins précis, il est certain, en présence des termes de la requête du ministre, que le Conseil a admis la compensation de la plus-value procurée aux immeubles de la rue de Dunkerque par l'ouverture de la nouvelle gare (2).

Le Conseil d'Etat a décidé, par application des mêmes principes, que le raccordement de rues avec une grande voie de communication donnait une plus-value, qui pouvait être compensée, aux terrains à bâtir situés dans le quartier (3). Il a décidé également que l'amélioration de tout un quartier d'une ville par un ensemble de travaux entrepris par la municipalité créait une plus-

(1) C. d'Etat, 19 mars 1849, Daube, *Rec.*, p. 172.

(2) C. d'Etat, 7 décembre 1850, Labille et Dorlet, *Rec.*, p. 919.

(3) C. d'Etat, 26 novembre 1868, Rossigneux, *Rec.*, p. 1097.

value qui pouvait être compensée avec le préjudice causé par les travaux, en l'espèce l'abaissement du terrain situé devant un chantier, entraînant une difficulté d'accès très grave, sans compter un empêchement de jouissance pendant la durée des travaux (1). Dans une espèce analogue, le Conseil a admis la compensation de plus-value existant pour un immeuble de la transformation du quartier de Longchamp à Marseille (2).

Tous ces arrêts — et il ne serait pas impossible d'en citer d'autres, mais nous nous sommes tenu aux plus caractéristiques et aux plus précis — tous ces arrêts semblent donc ne pas exiger que la plus-value soit directe, au sens où la jurisprudence emploie ce mot.

Dans des situations semblables, des solutions absolument contraires ont prévalu.

Un Conseil de préfecture avait ordonné une expertise pour déterminer la plus-value pouvant résulter pour un moulin du voisinage du chemin de fer. Par arrêt du 14 novembre 1879, le Conseil d'Etat réforme cet arrêté, car, dit-il, en admettant son existence « la plus-value ne consisterait que dans les avantages généraux procurés aux moulins de la région par l'amélioration des moyens de transport », et il n'y avait pas « plus-value spéciale, susceptible d'entrer en compensation avec le dommage » (3); et dans un arrêt plus récent, quoiqu'en termes moins précis, le Conseil d'Etat écarte la plus-value qui résulterait de la proximité d'une gare (4).

(1) C. d'Etat, 23 janvier 1874, Labassé, *Rec.*, p. 283.

(2) C. d'Etat, 9 août 1888, Degray, *Rec.*, p. 789.

(3) C. d'Etat, 14 novembre 1879, Compagnie Paris-Lyon-Méditerranée, *Rec.*, p. 699.

(4) C. d'Etat, 5 juillet 1889, Ministre des travaux publics, *Rec.*, p. 839. — Cf. C. d'Etat, 1er septembre 1860, Baudin, *Rec.*, p. 711.

Quant à la question de la plus-value, résultant de la transformation de tout un quartier, elle s'est posée avec beaucoup d'acuité sous le second Empire à l'occasion des travaux d'embellissement de la Ville de Paris ; et contrairement à la jurisprudence, que nous citions tout à l'heure, le Conseil d'Etat a énergiquement résisté aux prétentions de l'administration. Ainsi il décidait, le 7 mars 1861, que le déchaussement d'une maison donnait lieu à une indemnité qui ne pouvait être compensée avec la plus-value résultant pour l'immeuble des travaux d'embellissement des Champs-Elysées (1). Mêmes solutions pour le percement de la rue de Rivoli (2), pour les travaux d'édilité exécutés dans le quartier Beaujon, notamment la création du boulevard Haussmann (3).

Reprise de nos jours, la question est résolue par une jurisprudence, qui semble à peu près constante dans un sens défavorable aux prétentions de l'administration (4).

On peut dès lors se demander s'il n'y a pas eu, après des hésitations au début, l'affirmation par le Conseil d'Etat d'une doctrine ferme ; ou bien, au contraire, si la jurisprudence ancienne est conciliable avec la nouvelle, et si, dans tous les cas, il n'y a pas de simples solutions d'espèce, qui ne semblent discordantes qu'à raison de la diversité des situations.

(1) C. d'Etat, 7 mars 1861, de la Grange, *Rec.*, p. 167.

(2) C. d'Etat, 12 juillet 1864, Souchay, *Rec.*, p. 640.

(3) C. d'Etat, 3 août 1866, May, *Rec.*, p. 929.

(4) C. d'Etat, 19 juin 1891, Falsce, *Rec.*, p. 471 ; 22 juillet 1892, ville de St-Etienne, *Rec.*, p. 649 (travaux de couverture du Furens) ; 27 avril 1894, ville de Marseille, *Rec.*, p. 294 (percement du boul. St-Charles) ; 22 mai 1896, ville de Blois, *Rec.*, p. 438 ; 29 mars 1901, Franc, *Rec.*, p. 375 (Exhaussement du quai de l'Hopital à Lyon).

On trouve, dans les derniers arrêts du Conseil, une tendance marquée à ne pas admettre ces plus-values parce qu'elles sont générales. Comme on l'a remarqué, en effet, toute plus-value indirecte est presque toujours générale (1). Il faudrait supposer, pour qu'il en fût autrement, qu'il n'y eût dans tout un quartier qu'un seul immeuble pouvant profiter de la plus-value.

Est-ce donc là, en dernière analyse, ce à quoi se ramène la formule de la jurisprudence. La plus-value ne peut-elle être opposée en compensation que si elle est spéciale ?

III

L'exigence d'*une plus-value spéciale* se rencontre chez beaucoup d'auteurs, et c'est une expression que la jurisprudence affectionne.

Le sens de cette expression n'est pourtant pas très clair en lui-même, et les explications qu'on en a données sont trop diverses pour l'avoir beaucoup éclairci.

I. — La plus-value doit-elle être *spéciale à l'immeuble* qui souffre du dommage ? Par exemple, un propriétaire possède deux immeubles, l'un bénéficie d'une plus-value, l'autre éprouve un dommage, tous deux par suite du même travail public (2). Peut-il y avoir compensation ?

On a parfois soutenu la négative. L'admission de la compensation se résoud, dit-on, à une analyse du dommage et à sa réduction à son vrai montant ; il y a plutôt moins dommage que plus-value. Il faut donc apprécier

(1) Lavallée, *op. cit.*, *Rev. générale d'administration*, 1885, t. III, p. 409.

(2) Robert, Conclusions pour l'arrêt du 12 juillet 1864, *Rec.*, p. 640.

la valeur de l'immeuble indépendamment de tout autre immeuble appartenant au même propriétaire. Dans ce cas seulement, ajoute M. le commissaire du gouvernement Robert dans un classique lyrisme, « la pioche municipale agit à la façon de la lance d'Achille ; elle apporte du même coup la blessure et la guérison ».

Raisonner ainsi, c'est substituer une pure abstraction à la réalité des choses. On peut bien soutenir que le propriétaire est tenu *propter rem*, mais en définitive c'est lui qui est tenu. C'est la même personnalité juridique qui devient à la fois créancière et débitrice en vertu du même travail public ; il doit y avoir compensation.

La jurisprudence est en sens contraire. La question s'est posée assez récemment devant le Conseil d'Etat. L'établissement d'un barrage sur une rivière avait causé un dommage aux prairies d'un propriétaire ; mais, en revanche, il augmentait la valeur d'un moulin appartenant au même propriétaire. Un arrêt du 31 juillet 1891 a repoussé la compensation que l'administration opposait (1).

La jurisprudence a été sans doute inspirée par le désir de restreindre autant que possible les cas de compensation.

Quoi qu'il en soit, il faut poser cette première règle qui constitue une première restriction : la compensation ne doit être admise que si dommage et plus-value résultent

(1) C. d'Etat, 31 juillet 1891, Briffard-Petitjean, *Rec.*, p. 593 : « Considérant que l'amélioration indiquée qui profite à une propriété autre que celle qui a souffert le dommage ne constitue pas une plus-value directe de nature à être compensée... » Nous avons déjà dit qu'il ne faut pas toujours s'attacher aux qualifications données par les arrêts.

du même travail public et sont causés au même immeuble.

En ce sens, tout d'abord, on peut dire que la plus-value doit être spéciale.

II. — Le mot est pris en général dans un autre sens. On appelle plus-value *spéciale* celle dont un propriétaire profite seul à l'exclusion des propriétaires voisins (1).

Si tous les propriétaires subissent des dommages et recueillent des plus-values, les termes du problème ne sont pas modifiés. La situation est identique à celle où un seul propriétaire voit à la fois son immeuble endommagé par les travaux et bénéficie d'une plus-value.

Mais *quid* quand le dommage ne frappe qu'un seul et que la plus-value profite à tous ? En fait, ce sera la situation la plus fréquente.

Sans doute, dans un certain nombre de cas, la plus-value est spéciale au propriétaire qui souffre des dommages. C'est par exemple le resserrement et l'endiguement du lit d'une rivière, qui amènent la corrosion d'une propriété riveraine, tout en la protégeant contre les inondations (2) ; c'est la canalisation d'un cours d'eau, qui, tout en endommageant un immeuble, augmente la chute du moulin qui y est situé (3), ou le rendement d'une usine (4) ; c'est la

(1) Aucoc, t. II, n° 737, p. 467.

(2) C. d'Etat, 27 janvier 1853, Berniard, *Rec.*, p. 159 ; 27 janvier 1859, Grandjean, *Rec.*, p. 70 ; 20 mai 1892, Compagnie du Midi, *Rec.*, p. 468 ; 10 mars 1899, Compagnie du Midi, *Rec.*, p. 207.

(3) C. d'Etat, 20 mars 1885, Devillers, *Rec.*, p. 351 ; 30 juillet 1886, Devienne, *Rec.*, p. 681.

(4) Par *a contrario* : C. d'Etat, 23 janvier 1885, Ministre des travaux publics, *Rec.*, p. 74.

construction d'un pont (1), l'ouverture d'un passage à niveau (2) qui dégradent l'immeuble auquel ils procurent une plus-value (3).

Dans tous ces cas, naturellement, la compensation est prononcée (4).

Mais, le plus souvent, le travail public endommage seulement quelques propriétés particulières et offre une incontestable utilité pour beaucoup d'autres qui ne sont pas touchées. Cela peut se présenter d'abord dans tous les cas que nous venons de citer; cela se présentera surtout, et presque toujours, dans les travaux de voirie. Rectification, exhaussement, abaissement des rues ne vont pas sans d'importants dommages pour certaines maisons; il en résulte une plus-value certaine pour toutes. Admettre une compensation, qui peut être totale, entre le dommage et la plus-value, c'est consacrer l'inégalité la plus choquante entre les propriétaires. On fait, en définitive, payer à quelques-uns une plus-value qui profite à tous.

Ce résultat a paru exorbitant à certains auteurs, et ils se sont ingéniés à découvrir des arguments juridiques pour appuyer leurs protestations.

La question se pose de la même façon en matière d'expropriation. Elle avait été discutée à propos de la loi de 1833, et la loi du 3 mai 1841 exige dans son article 51 que la plus-value soit *immédiate et spéciale*.

(1) C. d'Etat, 7 juillet 1853, Compagnie de Solesmes, *Rec.*, p. 678.

(2) C. d'Etat, 24 février 1870, Boyron, *Rec.*, p. 183.

(3) C. d'Etat, 11 juillet 1873, Lemarie, *Rec.*, p. 677.

(4) Quand on voit, dans des cas semblables, le Conseil d'Etat repousser la plus-value, c'est toujours, quels que soient les termes parfois inexacts des arrêts, que son existence n'est pas établie.

Mais la discussion confuse sur ce point ne permet pas de savoir quel sens a été attaché au juste au mot spécial. D'autre part, le juge d'expropriation, ne motivant pas sa décision et jouissant d'un pouvoir souverain pour fixer le montant de l'indemnité, il est impossible de savoir quel sens il donne à cette expression.

Quand fut votée la loi du 29 décembre 1892 sur l'occupation temporaire, la même question reparut. L'exposé des motifs déclare qu'une plus-value spéciale peut seule être admise en compensation. « N'est-il pas inique de faire payer à un propriétaire, sous forme de plus-value, en ne lui allouant que les trois quarts de l'indemnité due, une quote-part des avantages généraux procurés à tout un quartier par la création ou l'élargissement de voies publiques, alors que d'autres propriétés voisines, que les travaux n'auront pas lésées, bénéficieraient, dans une proportion égale et peut-être supérieure, des mêmes améliorations » (1).

Conformément à ces vues, la loi de 1892 dispose par son article 14 : « Si l'exécution des travaux publics doit procurer une augmentation de valeur *immédiate et spéciale* à la propriété, cette augmentation sera prise en considération dans l'évaluation du montant de l'indemnité. »

Il a semblé que l'on pouvait tirer de cette loi un argument d'analogie.

Elle était bien, en effet, sur ce point, comme l'indique l'exposé des motifs, une tentative de réaction contre la jurisprudence antérieure à sa promulgation. Mais, il faut se hâter de l'ajouter, cette tentative a échoué. Les

(1) Exposé des motifs, D. 93.4.56, note 5.

termes légaux sont assez imprécis pour permettre toute interprétation. Après comme avant la loi, la jurisprudence n'a pas exigé, en matière d'occupation temporaire, la spécialité de la plus-value (1).

Elle ne fait, en adoptant cette solution, que rester constante dans sa doctrine. Car jamais, en matière de plus-values, elle n'a imposé comme condition essentielle d'une compensation possible, que la plus-value profite seulement à la victime du préjudice.

Une doctrine très nombreuse se montre plus sévère (2), et l'on a prétendu que la jurisprudence avait maintes fois consacré, surtout il y a une vingtaine d'années, le principe que presque tous leurs auteurs considèrent comme indiscutable (3).

En réalité, et bien qu'il soit difficile de fixer d'une façon précise, au milieu des décisions d'espèces très variables et parfois d'apparence contradictoire, la marche générale de la jurisprudence, jamais ce principe n'a été admis.

Il suffit d'examiner de près les arrêts, que l'on cite comme exigeant la spécialité, pour voir apparaître la véritable doctrine du Conseil d'Etat.

On ne peut tout d'abord se fier aux termes employés. Le Conseil d'Etat a parfois admis la compensation de la plus-value en la déclarant spéciale dans des cas où elle ne l'était certainement pas (4).

(1) C. d'Etat, 3 avril 1903.

(2) Lavallée, *Revue générale d'administration*, 1885, t. III, p. 379 ; Aucoc, *op. cit.*, t. II, n° 74 ; Notes au *Lebon*, 1857, p. 624 ; 1874, p. 88 ; Enou, *op. cit.*, p. 285 ; Ygouf, *thèse citée*, p. 405 ; Gault, *thèse citée*, p. 229 ; Brun, *thèse citée*, p. 186.

(3) Lavallée, *Revue générale d'administration*, 1885, t, III, p. 400.

(4) C. d'Etat, 15 février 1884, Ville de Paris, *Rec.*, p. 148.

On ne peut d'autre part relever, comme indice de la jurisprudence, les arrêts dans lesquels le Conseil repousse la compensation, non pas parce que la plus-value est générale, mais parce qu'elle est indirecte (1).

Restent alors les cas moins nombreux déjà, dans lesquels le Conseil a rejeté une plus-value en déclarant qu'elle n'était pas spéciale (2). On peut légitimement se demander si l'expression avait bien ici la portée qu'on lui donne, et si le Conseil ne veut pas dire par là qu'il faut une plus-value directe. Toujours, en effet, on relève ce fait, que nous citions tout à l'heure comme caractéristique de la plus-value indirecte : la plus-value des avantages généraux procurés à toute une région ou à tout un quartier.

En revanche, dans d'autres cas, et ceux-là très nombreux, en particulier dans tous les travaux de voirie, la jurisprudence admet la compensation, alors que bien certainement la plus-value ne profite pas seulement à la victime du dommage. Tantôt elle déclarera que la plus-value est spéciale, tantôt elle l'admettra sans formule ; mais une étude attentive de la jurisprudence nous a convaincu de sa constance.

Les exemples antérieurs à 1886 sont très nombreux (3).

(1) C. d'Etat, 3 août 1866, May, *Rec.*, p. 929. — Par *a contrario*, C. d'Etat, 3 février 1882, Ratier, *Rec.*, p. 127.

(2) C. d'Etat, 20 mars 1874, Labassé, *Rec.*, p. 283 ; 14 novembre 1879, Compagnie P.-L.-M., *Rec.*, p. 699 ; 25 février 1884, Ville de Paris, *Rec.*, p. 148. Tous ces arrêts sont cités par M. Lavallée comme favorables à la spécialité.

(3) C. d'Etat, 27 décembre 1844, Ministre des travaux publics, *Rec.*, p. 693 ; 29 mars 1853, commune d'Avize, *Rec.*, p. 395 ; 5 janvier 1855, Berthet, *Rec.*, p. 22 ; 7 juin 1855, Auger, *Rec.*, p. 622 ; 26 juillet 1855, Hédouin, *Rec.*, p. 564 ; 21 juillet 1858, Clavière, *Rec.*, p. 538 ; 22 dé-

L'arrêt du Conseil du 16 avril 1886, dans l'affaire Radiguet, vint préciser une situation que les formules inexactes rendaient ambiguë. M. Le Vavasseur de Précourt, dans ses conclusions, avait nettement déclaré que le Conseil d'Etat n'avait jamais exigé la spécialité de la plus-value. Conformément à ces conclusions, le Conseil d'Etat admit la compensation sans la qualifier de spéciale (1).

Il n'a pas toujours persisté dans cette sage conduite, et l'on a vu souvent reparaître la qualification de la plus-value que l'on avait essayé de supprimer des arrêts. Mais si les termes ont parfois trahi la pensée du Conseil, cette pensée n'a jamais varié.

Après la loi de 1886 comme avant, quoi qu'on en ait dit (2), et sans que l'influence de la loi de 1892 se soit fait sentir, la jurisprudence n'exige pas pour que la compensation puisse être valablement ordonnée, que la plus-value ne profite qu'à la victime du dommage (3).

cembre 1859, Grandjean, *Rec.*, p. 774 ; 17 mars 1864, Bourseret, *Rec.*, p. 266 ; 23 juin 1864, Lafosse, *Rec.*, p. 598 ; 28 juillet 1864, Merlin, *Rec.*, p. 717 ; 5 août 1868, Ville de Paris, *Rec.*, p. 867 ; 21 janvier 1869, Leroy, *Rec.*, p. 77 ; 13 avril 1870, Désabigny, *Rec.*, p. 451 ; 11 mai 1870, Taxil, *Rec.*, p. 573 ; 5 juillet 1871, Ville de Paris, *Rec.*, p. 70 ; 1er avril 1881, commune de Combronde, *Rec.*, p. 391 ; 5 janvier 1883, Ministre des travaux publics, *Rec.*, p. 22 ; 20 novembre 1885, ville de Vierzon, *Rec.*, p. 867.

(1) C. d'Etat, 16 avril 1886, Radiguet, *Rec.*, p. 372.

(2) Brun, *thèse citée*, p. 188.

(3) C. d'Etat, 22 décembre 1893, ville de Saint-Omer, *Rec.*, p. 872 ; 23 juillet 1897, commune de Coursan, *Rec.*, p. 585 ; 27 mai 1898, Mazoyer, *Rec.*, p. 445 ; 7 août 1900, Briout, *Rec.*, p. 574 ; 21 décembre 1900, commune de Theil, *Rec.*, p. 809 ; 8 février 1901, Aurouze, *Rec.*, p. 156. — Voy. pourtant un arrêt du 6 mai 1898, commune de Fontès, *Rec.*, p. 364, qui est un arrêt singulier, et, pour nous, inexplicable.

IV

Donc, l'expression plus-value spéciale n'a de sens en jurisprudence que si on entend par là plus-value indirecte.

Si toute plus-value indirecte est générale, toute plus-value générale n'est pas indirecte. Les deux expressions ne sont pas synonymes ; l'une est plus compréhensive que l'autre. On ne peut donc les définir l'une par l'autre.

La distinction des plus-values directes et indirectes, sur laquelle repose la doctrine du Conseil, reste imprécise et flottante. On ne voit pas très bien quel critérium adopter, et surtout pourquoi l'adopter. Trop souvent les solutions apparaissent comme des appréciations individuelles de situations, qu'aucune règle juridique ne peut étroitement régir.

Si l'on veut préciser quelque peu la jurisprudence on aboutit à cette bien vague formule : est indirecte toute plus-value qui provient de travaux publics destinés à assurer des avantages généraux à tout un quartier, à toute une région. Ce serait en définitive et pratiquement le plus ou moins de généralité de l'avantage procuré qui servirait de base à la distinction.

Quant à justifier le critérium, personne ne s'en préoccupe, puisque les auteurs condamnent presque unanimement l'admission en compensation d'une plus-value générale.

L'impossibilité d'expliquer les conséquences dérive fatalement de l'incertitude du principe.

Telles qu'elles sont d'ailleurs et en tant que solutions acceptées, ces conséquences ne peuvent pas plus satisfaire l'équité qu'elles ne satisfont la logique.

Admettre la plus-value en compensation, c'est en définitive, et quoique le résultat semble en apparence moins choquant, réclamer à des propriétaires leur part contributive dans les travaux entrepris. Et cela est fort bien.

Mais ce qui est moins bien, c'est que leurs voisins qui profiteront également des travaux, mais dont les immeubles ne seront pas touchés, vont, si la loi de 1807 n'est pas appliquée, et en fait elle ne l'est plus, jouir gratuitement des mêmes avantages que ceux qui ont le plus souffert des travaux ; car une indemnité ne répare souvent qu'imparfaitement le préjudice matériel subi, et presque jamais le préjudice moral ; ceux-là seuls se verront enlever la plus-value.

Cette inégalité de situation qui n'est pas fortuite et accidentelle, mais fatale et constante, a vivement frappé tous les auteurs. Tous protestent contre la compensation dans tous les cas où la plus-value est spéciale. Ils ne s'aperçoivent pas que l'on tombe alors dans une autre injustice : faire payer à l'ensemble des citoyens les travaux dont seuls quelques-uns profitent (1).

Au lieu de chercher à rétablir l'égalité par la restriction de la compensation, ne faut-il pas au contraire, et puisque le principe est juste, chercher à la rétablir par l'extension de la réclamation de la plus-value.

C'est dans cette voie que nous voudrions risquer une tentative.

(1) Le résultat peut être d'autant plus choquant que bien souvent on déclare qu'il y a compensation totale. C. d'Etat, 27 janvier 1853, Berniard, *Rec.*, p. 159 ; 10 septembre 1555, Canel, *Rec.*, p. 638 ; 24 février 1870, Boyron, *Rec.*, p. 183 ; 30 juillet 1886, Devienne, *Rec.*, p. 681. Lavallée, *Rev. générale d'administration*, 1885, t, III, p. 394.

Et nous retenons seulement ceci de ce second chapitre :

La jurisprudence, dans un nombre infini de cas, qu'une pratique administrative constante rend de plus en plus nombreux, admet la réclamation de la plus-value par voie de compensation.

Elle l'admet sans texte, en se fondant sur un principe général, qu'elle a mal réussi à dégager et dont les contours ne sont pas nettement délimités.

Préciser ce principe, montrer son application possible dans tous les cas, en indiquer les conséquences, rechercher son critérium d'application, voilà ce qu'il nous reste à tenter. Ce sera tout à la fois une explication de la pratique que nous venons d'étudier et une contribution à l'étude d'une pratique nouvelle.

CHAPITRE III

LA RÉCLAMATION DE LA PLUS-VALUE ET LE DROIT COMMUN.

SECTION I. — **Tentatives et résistances pour l'extension du principe de réclamation.**

La doctrine actuelle ne paraît guère favorable à la réclamation de plus-value en matière de travaux publics. Par une entente unanime, on a fait le silence autour de la loi de 1807 et imposé des conditions rigoureuses pour la compensation. L'Etat continue à payer chaque année des sommes énormes pour les dommages causés par les travaux publics, sans rien retirer des plus-values qu'ils procurent aux particuliers.

C'est contre cette tendance qu'il faudrait réagir.

I. — Qu'elle soit telle, la chose n'est pas difficile à démontrer.

La loi de 1807 a été peut-être appliquée une trentaine de fois depuis près d'un siècle. Elle est aujourd'hui abandonnée. Sans doute il faut rendre justice à l'administration et à la jurisprudence.

L'administration ne se sert plus de l'arme qu'elle a entre les mains, parce qu'elle la sent rouillée : mais elle oppose vigoureusement la compensation toutes les fois que l'occasion se présente. Elle a même tenté de faire

plus et le conseil municipal de Paris en 1879 demandait une action plus énergique (1).

La jurisprudence a essayé de faciliter cette action administrative. Elle a assoupli autant que possible les formes rigides de la loi de 1807. Elle a largement admis le principe de la compensation. Quand on compulse les dernières années du recueil des arrêts du Conseil, on voit de plus en plus fréquemment la plus-value admise en compensation.

Il ne faut pourtant pas trop s'illusionner sur l'importance des résultats. Au dire de ceux qui sont bien placés pour apprécier la portée pratique des arrêts du Conseil, la compensation n'est prononcée qu'avec une grande modération ; et on approuve cette jurisprudence ; on déclare que, pour éviter toutes les attaques dont la loi de 1807 a été l'objet, le propriétaire doit toujours recevoir « une large satisfaction » (2).

Expression vraiment admirable, qui dépeint le bonheur du propriétaire dont l'immeuble est endommagé par le travail public. Ce sont là mœurs connues ; et nous savons que depuis longtemps en France on se dispute l'avantage d'être exproprié.

II. — Mais ce n'est là ni de la justice, ni une bonne politique sociale.

Il faut s'insurger contre cette politique individuelle, qui, perdant la véritable notion de l'Etat, fait supporter par la communauté les bénéfices qu'un de ses membres en retire seul et sans raison. Sans doute il ne saurait être question de réfréner les instincts égoïstes de celui-

(1) Hauriou, *Précis*, p. 711, note 1.

(2) Lavallée, *op. cit.*, *Rev. gén. d'administration*, 1885, t. III, p. 411.

là ; ce serait de la morale, non du droit. Mais il faudrait tout au moins que l'administration pût trouver dans les juridictions saisies une garantie contre la cupidité des administrés.

Il faudrait surtout ouvrir dans tous les cas un recours à l'administration pour lui permettre de récupérer la richesse produite, et pour que tous pussent en profiter au lieu de quelques-uns.

Sans doute l'opinion publique n'est guère favorable à une extension des droits de l'Etat, qui aboutirait pour les particuliers à une contribution forcée. Elle ne voit que le résultat immédiat de la résistance à l'action administrative, et ne songe pas à la répercussion fatale que la dépense imputée à l'administration va avoir sur les contributions générales réclamées à tous les administrés. Il appartient au législateur de donner des armes à l'administration, si toutefois, et c'est ce qui reste à rechercher, elle en a besoin.

Sans doute aussi l'opinion doctrinale actuelle proteste contre l'extension de la réclamation de la plus-value. C'est peut-être le résultat des théories individualistes persistant encore, et même développées par réaction contre un collectivisme utopique.

Mais c'est aussi, c'est surtout que les résultats pratiques auxquels on est arrivé consacrent la plus choquante des inégalités. En définitive, actuellement, on fait contribuer par voie de compensation celui-là seul qui a souffert des travaux entrepris. Cela ne suffit pas pour faire condamner la compensation, puisque, vis-à-vis de celui-là, elle n'offre rien d'injuste. Mais il n'y en a pas moins là une très injuste pratique au point de vue social.

Le hasard, ou même souvent l'initiative du directeur

des travaux, c'est-à-dire l'arbitraire, vont présider à la répétition de la plus-value. Et ce n'est pas là une injustice fortuite et individuelle, mais bien une inégalité profonde, inéluctable, qui se reproduira toutes les fois que la plus-value procurée ne sera pas spéciale à un seul immeuble, c'est-à-dire dans presque tous les cas.

De pareilles conséquences tueraient le plus juste des principes.

A cette inégalité il n'y a qu'un seul remède ; la faire cesser en réclamant à tous les propriétaires la plus-value que les travaux publics leur ont procurée. On opposera la compensation à ceux qui auront droit en même temps à une indemnité ; on agira directement contre les autres.

III. — Cette action directe ne saurait être subordonnée à l'accomplissement des formalités prévues par la loi du 16 septembre 1807. Ce serait la vouer à un irrémédiable échec.

On ne peut méconnaître les efforts faits durant tout le cours du siècle dernier pour l'abrogation de cette loi. En vain la jurisprudence a-t-elle composé avec le texte, et fait effort pour débarrasser le principe des multiples et inutiles formalités qui l'entravent. Elle n'a pu sauver la loi.

Il faut définitivement la laisser de côté et permettre à l'administration d'agir par voie d'action directe selon les formes de droit commun.

Le Conseil d'Etat n'a jamais eu à se prononcer sur une pareille action. En admettant que l'administration ait osé l'intenter, elle n'aurait pas relevé de sa compétence, ni même d'une façon plus générale de la compétence administrative.

Le Conseil donne pourtant incidemment dans un de

ses arrêts une simple indication qu'il serait téméraire d'interpréter comme un encouragement à l'action administrative, mais qui est un symptôme curieux de ses tendances actuelles.

En 1899, le Conseil d'Etat avait à résoudre une des dernières difficultés qui s'élèvent sur la réclamation des plus-values résultant de l'endiguement de la Basse-Seine (1). Le débat portait sur l'appréciation du montant de la plus-value. Les travaux exécutés par l'Etat, endiguement du fleuve et création d'un canal, avaient certainement procuré une plus-value à la propriété de M. Duval ; et pour ces travaux l'application de la loi de 1807 avait été ordonnée par décret. Mais M. Duval prétendait qu'une partie de la plus-value provenait de la création d'un chemin vicinal aux abords de son fonds, et que l'Etat ne pouvait par conséquent faire porter sa répétition que sur un chiffre d'estimation sensiblement réduit.

Le Conseil d'Etat a statué en ces termes : « Considérant d'autre part, qu'*en admettant qu'il ne puisse être tenu compte de la plus-value, provenant de la création du chemin vicinal, par le motif qu'elle ne résultait pas de travaux exécutés par l'Etat*, le chiffre de 2.200 francs représente la valeur de l'hectare en 1884, et que les requérants n'établissent pas... que les travaux du chemin vicinal aient procuré aux terrains dont il s'agit une plus-value appréciable... »

C'est dire que l'on comprend très bien la réclamation possible de la plus-value en dehors de la disposition spéciale créée par la loi de 1807, et en vertu des principes de droit commun.

(1) C. d'Etat, 10 mars 1899, Duval, *Rec.*, p. 209.

C'est un changement radical d'opinion que nous enregistrons avec soin.

IV. — Il y avait en effet unanimité absolue entre les auteurs pour déclarer la loi de 1807 une disposition en dehors du droit commun, non seulement en elle-même et par les formalités qu'elle exige, mais dans son principe même.

On s'accorde à déclarer qu'elle consacre un principe exceptionnel, heureusement restreint dans ses funestes effets par les garanties exceptionnelles aussi dont il est entouré (1).

Nous avons vu les mêmes auteurs s'indigner quand il a été question d'admettre la compensation de la dette de plus-value et de la créance d'indemnité. C'était, disaient-ils, « appliquer à quelques propriétaires isolément, l'article 30 de la loi du 16 septembre 1807, sans leur offrir en même temps les garanties imposées par cet article » (2).

Si le principe est vraiment exceptionnel, il faut avouer que ces garanties sont bien illusoires pour les particuliers, et nous aurons autant, sinon plus de confiance, dans la décision du Conseil d'Etat, juge d'appel, que dans l'initiative laissée à l'administration.

Mais nous avons déjà montré, en étudiant le principe de la loi de 1807, que loin d'être une disposition exceptionnelle, ou d'établir une contribution fiscale, il était parfaitement juste en lui-même et logique dans ses conséquences. Il tend simplement à rétablir l'équilibre rompu par la satisfaction d'intérêts d'ailleurs légitimes en eux-mêmes.

(1) Perriquet, *op. cit.*, p. 511 ; Enou, *op. cit.*, p. 327.
(2) Note au *Lebon*, 1874, p. 89.

Il faut maintenant à la fois généraliser et préciser.

Pour autoriser l'action administrative en dehors de tout texte législatif spécial, il importe de démontrer qu'elle ne sortira pas du droit commun.

SECTION II. — **Existence d'un principe général de répétition de l'enrichissement procuré à autrui.**

I. — Tout acte matériel, toute opération juridique, accomplis par un individu, réagissent nécessairement sur le milieu dans lequel ils se trouvent, causent à ce milieu un préjudice ou lui procurent un avantage.

Si c'est un dommage et s'il provient véritablement de son fait, il doit en principe le réparer. C'est sur la large application de ce principe que l'on combat aujourd'hui. Le désir d'arriver à poser une règle générale a fait tomber l'une après l'autre toutes les conditions que l'on avait voulu exiger comme limites nécessaires de la responsabilité : culpabilité morale ou tout au moins négligence grave de l'agent coupable, absence d'un droit légitime qu'il exercerait, et même incapacité juridique ou inconscience intellectuelle. L'activité réparant les dommages qu'elle cause, toutes les fois qu'elle sort des règles habituelles et des conditions normales de son milieu et de son époque, tel est le principe qui est apparu à certains comme une règle qui peut dès maintenant avoir force juridique (1).

(1) Sur ce point, voy. notre thèse, *De l'exercice du droit de propriété dans ses rapports avec les propriétés voisines*, Thèse Aix, 1902, dont les conclusions ont eu l'heureuse fortune d'être presque entièrement approuvées par M. Gény, *Risques et responsabilité*, *Revue trimestrielle de droit civil*, 1902, p. 812.

Inversement, si l'acte de l'agent, au lieu de causer un préjudice à autrui lui a procuré un avantage, celui qui va profiter de cet enrichissement ne doit-il pas dédommager l'auteur de l'acte de la perte qu'il a subie, élément de sa fortune détruit ou activité perdue ? C'est là le second aspect du grand problème des risques, aspect qui a été beaucoup moins étudié que le premier. Nous voudrions lui apporter notre contribution par cette étude particulière.

Tandis que l'article 1382 du Code civil pose un principe général, quoique d'une valeur douteuse, de réparation nous ne trouvons nulle part dans nos Codes un principe analogue pour l'enrichissement causé par le fait d'autrui. Mais, au contraire, de très nombreuses dispositions particulières prévoient des cas spéciaux dans lesquels il peut y avoir application du principe : Nul ne peut s'enrichir au détriment d'autrui (1). Peut-on généraliser ces cas particuliers et en déduire l'existence d'un principe général ?

On a cru pouvoir le faire ; et comme l'on trouve dans le droit romain à la fois la formule du principe et le nom de l'action qui le consacrerait, sans d'ailleurs que la démonstration historique soit exacte, on a dit : Nul ne peut s'enrichir injustement au détriment d'autrui ; celui qui s'est enrichi est tenu par l'*actio de in rem verso* de restituer son enrichissement (2).

(1) Code civil, art. 554 et 570, constructions sur le sol d'autrui ; 861, 1673, 1967, impenses faites sur la chose restituée ; 1241, 1312, 1864, contrat ayant profité à un incapable. — Comp. en droit maritime la théorie des avaries communes.

(2) Dig., L. XVII, 206. *Jure naturæ æquum est neminem cum alterius detrimento locupletiorem fieri.*

II.— La gestion d'affaires ne saurait, quoi qu'on en ait dit, suffire à ce résultat. Car elle suppose essentiellement chez le gérant l'intention d'être utile à autrui. Elle laisse par conséquent, en dehors d'elle, une infinité de cas d'enrichissement, tout comme la théorie de la faute laissait en dehors d'elle une infinité de cas pratiques de responsabilité. L'une et l'autre supposent un élément intentionnel ; or, dans la majorité des cas, les hommes agissent en vertu de mobiles égoïstes.

Aussi depuis longtemps, en doctrine, admet-on l'existence d'un principe général, sans doute mal déterminé encore dans sa portée exacte, mais qui permet à un individu de réclamer à autrui l'enrichissement qu'il lui a procuré par son fait, alors même qu'il n'avait nullement l'intention de le lui procurer (1).

« C'est, dit M. Planiol, une de ces rares règles de droit naturel, qui dominent toutes les lois alors même que le législateur n'a pas pris le soin de le formuler » (2). Elle est si peu une règle de droit naturel — et ce droit naturel lui-même existe-t il — que beaucoup de législations ne l'ont pas admise, et que le Code civil ne la consacre même pas. Il est vrai que M. Planiol, en exigeant pour admettre la répétition qu'il y ait eu enrichissement in-

(1) Toullier, *Traité*, 5e éd., t. XI, no 17 ; Zachariæ, 1re éd., 1839, t. IV, § 576 ; Aubry et Rau, 4e éd., t. VI, § 578 ; Baudry-Lacantinerie, *Précis*, t. II, § 1639 *bis* ; Planiol, t. II, no 972 ; Huc, t. VIII, p. 495 et s. ; Bufnoir, *Propriété et contrat*, p. 455, 780, 786 ; Labbé, Notes au Sirey, 1890.1.97 ; 1898.1.281. — Comp. les théories de Demolombe, t. VIII, nos 48 et s. ; de Laurent, t. XX, nos 331 et s. ; de Demante et Colmet de Santerre, t. V, no 349 *bis* ; de Larombière, *Obligations*, t. VIII, no 14, qui généralisent la gestion d'affaires.

(2) Planiol, t. II, no 972.

juste, lui donne un caractère quasi-délictuel et par suite moral, qui peut justifier sa théorie.

Pour nous, et nous ne pouvons fournir sur ce point qu'une démonstration hâtive, l'action *de in rem verso* vient simplement rétablir l'équilibre des intérêts détruit par l'acte matériel ou juridique qui a enrichi autrui.

Par cela seul qu'il dépense son activité ou distrait une valeur de son patrimoine, un individu subit une perte économique. S'il a agi dans une intention de libéralité ou contracté avec autrui pour se procurer une richesse en échange de celle qu'il cède, peu importe qu'il éprouve une perte. Elle est la conséquence ou de sa volonté consciente, ou du jeu ordinaire des échanges (1).

Mais en dehors de ces cas, quand sa perte a enrichi autrui, est-il juste qu'il la supporte en entier, et n'est-il pas plus équitable de décider qu'autrui doit y contribuer dans la mesure où il s'est enrichi ? toute la question est là.

Sans doute l'individu qui déploie son activité poursuit un intérêt personnel ; il doit en supporter les risques. Cela est très vrai. Mais ces risques, il les supporte ; quand il cause préjudice à autrui, il doit réparer ce préjudice. Quand il lui cause un enrichissement, pourquoi ne pourrait-il pas le répéter ; pourquoi faire profiter l'être passif des conséquences heureuses d'une activité qu'il n'a pas créée ?

J'entends bien qu'il faudra des restrictions nécessaires au principe. Dans la communauté des individus, il y a une action réciproque et constante qui ne peut donner lieu à aucun recours. L'existence d'une société entraîne

(1) Sauf pourtant une exception, dans la vente d'immeubles et le partage, en cas de *lésion*.

la participation de tous à certains avantages qu'un seul a créés. Il faudra faire la part de ces relations habituelles.

Mais quand on sortira des règles normales et des conditions habituelles, quand la situation sera telle qu'une réciprocité ne puisse logiquement se comprendre, le recours s'impose. L'action *de in rem verso* n'est que la sanction d'un impérieux principe d'équité.

Nous voudrions insister sur tous ces points, mais nous ne le pouvons pas. Ils dépassent le cadre de notre sujet, et c'est une raison. Nous en avons une autre aussi décisive. Ce que nous voudrions démontrer, c'est l'existence d'une situation particulière dans laquelle l'action *de in rem verso* peut et doit s'appliquer. Nous ne voudrions pas être accusés de façonner par avance le principe pour y faire rentrer plus facilement l'espèce.

Ce serait d'ailleurs chose peu facile. Car, si l'on s'accorde à admettre l'existence d'un principe général, ce principe a été bien peu étudié (1), et en tout cas mal délimité dans sa portée exacte.

C'est par l'étude de ses applications qu'on pourra arriver à cette détermination plus précise. Mais il nous faut auparavant poser une base ferme, et nous appuyer sur un principe certain.

III. — Nous avons dit que la loi était muette. Nous devons par conséquent recourir à la jurisprudence, deuxième organe de cette source unique du droit qui est la conscience collective.

La jurisprudence, longtemps fidèle sur ce point à la lettre de la loi, a refusé tout d'abord, peut-être parce

(1). Voy. pourtant Reynaud, *De l'action de in rem verso en droit civil français*, Thèse, Paris, 1899, et Stoicesco, *De l'enrichissement sans cause*, Thèse, Paris, 1904.

qu'elle n'en était pas suffisamment sollicitée de reconnaître l'existence d'un principe général.

Tantôt elle statue en fait et rend des arrêts qui auraient gagné à s'inspirer de cette idée ; tantôt elle étend la notion de gestion d'affaires, en dehors de toutes les limites que le législateur avait volontairement posées à son application.

Quand l'influence de l'ouvrage d'Aubry et Rau, qui fut très considérable sur les tribunaux, parvint à faire admettre le principe par les juridictions inférieures, la Cour de cassation résiste encore, et, appelée à statuer, elle rejette l'action (1).

. Mais quelques années plus tard la Cour de cassation change de doctrine. Appelée à se prononcer sur l'existence et la valeur de l'action *de in rem verso*, un arrêt du 15 juin 1892 déclare que « cette action, dérivant d'un principe d'équité qui défend de s'enrichir au détriment d'autrui, et n'ayant été réglementée par aucun texte de nos lois, son exercice n'est soumis à aucune condition déterminée ; qu'il suffit pour la rendre recevable que le demandeur allègue et offre d'établir l'existence d'un avantage qu'il aurait par un sacrifice ou un fait personnel, procuré à celui contre lequel il agit » (2).

Il faut remarquer que la Cour de cassation pose le principe de la façon la plus large possible. Elle n'exige pas qu'il y ait enrichissement *injuste* au détriment d'autrui. Il suffit qne par un *sacrifice ou un fait personnel* on ait *procuré un avantage* à autrui.

Quant la question s'est représentée devant elle la Cour

(1) Cass., 11 juillet 1889, D. 89.1.393, note Petiton, S. 90.1.97, note Labbé.

(2) Cass., 15 juin 1892, S. 93.1.281, note Labbé.

de cassation a persisté dans sa jurisprudence (1), et tout fait présumer qu'elle sera suivie (2).

Sans doute, le principe est mal défini, parce qu'il n'a pas encore été étudié. Mais il apparaîtra bientôt nécessaire, et la jurisprudence réussira à dégager le second principe de répartition des risques, qui, n'a pas été chez nous, à la différence de certains pays voisins, posé par le législateur (3).

Pour son application, ce principe exige trois conditions :

1° Un enrichissement procuré a autrui, et il faut entendre ce mot *lato sensu*, y comprendre par exemple la perte évitée à autrui ;

2° Une perte pour celui qui l'a procuré, et ici encore l'expression entendue très largement doit comprendre la dépense de l'activité sans rémunération ;

3° L'absence d'une juste cause de rétention, contrat intervenu, intention de libéralité, obligation préexistante de celui qui a enrichi autrui.

N'y a-t-il pas en outre d'autres conditions ? C'est l'étude de chaque cas déterminé qui pourra les révéler.

SECTION III. — **Application du principe aux plus-values résultant des travaux publics.**

I. — On aurait pu songer, avant que l'action *de in rem*

(1) Cass., 31 juillet 1895, D. 95.1.391, S. 96.1.397.

(2) Voy. une décision du tribunal supérieur de Darmstadt du 20 avril 1895, D. 97.2.332, S. 98.2.392.

(3) Cf. Code fédéral suisse des obligations de 1881, art. 70, et Code civil allemand, art. 812 ; Saleilles, *De l'obligation d'après le projet du Code civil allemand*, § 340.

verso n'ait été consacrée par une jurisprudence formelle, à invoquer la gestion d'affaires accomplie par l'administration.

La gestion d'affaires tend à jouer un rôle très important en droit administratif. Le Conseil d'Etat et la Cour de cassation admettent que les particuliers peuvent par ce quasi-contrat obliger l'administration (1). On pourrait songer à appliquer ici les mêmes principes dans une situation inverse, et à déclarer les particuliers obligés par la gestion administrative.

Contre cette interprétation une objection apparaît tout d'abord. Pour qu'il y ait gestion d'affaires, il faut que le gérant ait l'intention d'être utile à autrui. Or, l'administration n'agit pas dans l'intérêt personnel des propriétaires ; ce serait une idée contradictoire avec la notion de travail public.

Cette objection ne nous paraît pas tout à fait exacte. Elle revient en somme à l'idée que nous avons réfutée au début de cette étude ; la plus-value créée serait le résultat, non le but des travaux entrepris. « En réalité, dit fort bien M. Lavallée, l'administration n'est pas un tiers agissant dans un intérêt personnel, exclusif ; le propriétaire est membre de cette association que l'on appelle l'Etat, le département, la commune ; c'est pour lui comme pour les autres que le travail est entrepris » (2).

On pourrait donc soutenir que l'intention d'être utile

(1) Michoud, *De la gestion d'affaires appliquée aux services publics*, *Rev. d'administration*, 1894, t. II, p. 5 et 146 ; Hauriou, Note sous Cass., 6 juin 1893, S. 95.1.185 ; Marquez di Braga et Lyon. *Rep. de droit administratif de Béquet*, t. VI, V° *Comptabilité de fait*, n°s 14 à 39.

(2) Lavallée, *op. cit.*, *Rev. gén. d'administration*, 1885, t. III p. 396.

aux particuliers existe toujours quand l'administration entreprend un travail public ; et si cette gestion leur a été utile, toutes les conditions de la gestion d'affaires se trouveraient réunies.

Il nous paraît en réalité, et pour d'autres raisons, bien difficile de comparer l'administration au gérant d'affaires du droit civil.

Ces difficultés ne tiennent pas seulement à ce que la personne morale administrative doit être assimilée à un incapable, qui, en thèse générale, ne peut être engagé par un quasi-contrat de gestion d'affaires (1). On pourrait répondre en effet que cet incapable est pourvu, quand il exécute un travail public, des autorisations nécessaires, qui le relèvent de son incapacité.

Mais on oublie trop que le quasi-contrat de gestion d'affaire crée des obligations pour le gérant tout autant que pour le maître de l'affaire. Or cela est inadmissible, quand l'administration intervient. Elle ne peut être obligée ni à continuer la gestion commencée, ni à rendre compte. Ce serait contraire à la notion de puissance publique ; l'administration ne peut vraiment remplir son rôle de protection et poursuivre son but d'utilité générale que si on lui laisse une certaine latitude.

Sans doute, l'admission d'un rapport de gestion d'affaires aurait pour elle un résultat avantageux : elle aurait droit au remboursement de toutes les dépenses nécessitées par les travaux. Mais ce résultat est encore en l'espèce inconciliable avec la fin de l'entreprise. Le gérant d'affaires est légalement supposé avoir agi comme le maître lui-même aurait agi, parce qu'il poursuivait le

(1) Planiol, t. II, n° 2278.

même but à l'aide des mêmes moyens. La substitution d'une personnalité à l'autre n'a donc pas changé la dépense. Si elle était utile, le maître aurait certainement eu intérêt à la faire. Rien de plus juste dès lors qu'il en supporte les frais.

En matière de travaux publics, il en est tout autrement.

Les moyens employés par l'administration ne sont pas ceux qu'un particulier emploierait. On ne peut plus dès lors tabler sur la fiction que le propriétaire aurait agi lui-même de la même façon. On le peut d'autant moins que ces moyens plus énergiques sont mis au service d'un but différent de celui que poursuit un simple particulier. Sans doute, les travaux ont augmenté la valeur économique des immeubles voisins ; on peut même soutenir qu'ils ont été faits dans ce but ; mais il est bien difficile de prétendre qu'ils n'ont été faits que dans ce but. Un particulier vise à obtenir le maximum d'augmentation de valeur à l'aide du minimum de dépenses. L'administration n'agira pas toujours ainsi. Elle peut céder à des préoccupations de sécurité, de salubrité, d'esthétique surtout, que n'aurait point les simples particuliers. Faire supporter toutes les dépenses à ceux-ci, peut paraître excessif.

C'est d'autant plus excessif que ces préoccupations particulières engendrent des utilités spéciales, qui vont profiter même à ceux qui ne sont pas propriétaires et ne contribueront pas. Quand une ville transforme une rue étroite et tortueuse en promenade, les propriétaires des terrains en bordure vont acquérir un enrichissement considérable. On peut soutenir que l'administration a agi dans leur intérêt, mais n'a-t-elle pas agi aussi dans

l'intérêt de tous ceux qui peuvent venir se promener sur cette avenue, dans l'intérêt des voituriers qui trouveront des accès plus commodes, des compagnies d'omnibus qui vont recruter une clientèle dans ce quartier. Serait-il juste dès lors de faire payer tous les frais des travaux publics aux seuls propriétaires des terrains qui reçoivent une plus-value ?

Tout n'est pourtant pas inexact dans cette assimilation avec la gestion d'affaires. Ce qui reste vrai, c'est le caractère de l'obligation du propriétaire enrichi par les travaux. Si il faut admettre en effet que l'obligation du gérant naît d'un quasi-contrat, tous les auteurs reconnaissent que l'obligation du maître de l'affaire trouve sa source dans l'enrichissement procuré (1). Il joue un rôle passif ; il se trouve obligé parce qu'il est enrichi, et du jour où il l'est.

Mais dès lors il faut repousser en notre matière cette dangereuse et inexacte assimilation de l'opération de travaux publics et de la gestion d'affaires, et essayer d'expliquer la répétition de la plus-value par le jeu plus large de l'action *de in rem verso*.

II. — Il suffit alors, nous l'avons dit, qu'il y ait enrichissement d'un côté et perte de l'autre, relation de cause à effet entre les deux, absence d'une juste cause de rétention.

1° Les deux éléments matériels existent certainement par hypothèse même, et la démonstration de leur existence, qui pourra être faite par tous moyens de preuve, sera facile.

L'enrichissement du propriétaire consiste précisément

(1) Toullier, t. XI, n° 6 ; Laurent, t. XX, n° 307 ; Demolombe, t. XXXI, n° 27 ; Guénée, *Revue critique*, 1897, p. 327.

dans la plus-value procurée à son immeuble, plus-value immédiate ou même future, pourvu qu'elle soit certaine et non éventuelle, et que son montant puisse être fixé. Quelle que soit la cause qui l'ait amenée, elle se traduit toujours par le même résultat, augmentation de la valeur économique du fonds.

La perte de l'auteur de l'enrichissement est d'une preuve tout aussi facile. L'administration a consacré une certaine somme à ces travaux; cette somme est inscrite au budget de l'Etat ou au budget départemental ou communal, et elle y figure au passif. C'est une dette contractée par l'administration ; elle peut présenter des caractères particuliers : échapper à la compétence ordinaire, mais dans sa nature elle ne saurait être différente d'une dette quelconque contractée par un particulier.

On ne saurait donc protester contre l'admission de l'action *de in rem verso*, en prétendant qu'elle ne peut être admise que dans les rapports patrimoniaux.

La réponse est facile, et à deux points de vue.

Tout d'abord, nous avons admis que l'individu qui rend service à autrui, sans subir lui-même aucune perte, mais en dépensant une activité qu'il aurait pu employer utilement ailleurs, peut invoquer l'action *de in rem verso*.

Et en second lieu, il est inexact que l'administration n'ait pas un patrimoine sur lequel elle règle les dépenses effectuées. Il nous est impossible, au point de vue du règlement des travaux, de faire une différence quelconque entre l'administration et un particulier. Sans doute, les ressources de l'administration sont immenses ; elles sont même théoriquement indéfinies. Mais l'importance du patrimoine ne change pas le caractère des dettes, qui seront d'ailleurs elles-mêmes beaucoup plus considérables que celles d'un administré.

2° Enrichissement et dépense doivent être unis par un *rapport de causalité.* La plus-value doit parvenir du travail public.

Cette seconde condition n'est pas non plus sérieusement contestable. Elle a en matière ordinaire une grande importance ; car, au milieu des causes multiples qui agissent sur la fortune individuelle, il est souvent bien difficile de reconnaître la véritable cause de l'enrichissement procuré.

En matière de travaux publics, cette difficulté s'atténue jusqu'à disparaître.

L'action administrative se traduit en effet ici par des actes précis et matériels. Ce sera par exemple l'élargissement, la viabilité d'une rue, l'endiguement d'une rivière, travaux situés à la fois dans le temps et dans l'espace, entraînant des effets limités et certains, d'autant plus certains que le plus souvent on appréciera la plus-value, non point tant en elle-même que d'après la nature et l'importance das travaux effectués.

D'ailleurs, l'action administrative se présente en fait avec des caractères particuliers. L'importance des travaux entrepris, la façon dont ils sont menés, leur caractère et leur but donnent à cette action une importance que ne peuvent avoir les actes des simples particuliers. On reconnaîtra la véritable cause de la plus-value à l'importance de cette plus-value.

Il ne faut donc pas s'attacher au but des travaux, ni à l'expression de plus-values indirectes, pour soutenir qu'il n'existe pas de rapport de causalité certain entre des travaux entrepris dans un intérêt général et la plus-value qui résulte indirectement d'une transformation économique générale du milieu.

Ce serait retomber dans les erreurs que nous avons déjà signalées, s'inquiéter encore du but poursuivi par l'administration, alors que ce but est en réalité indifférent, voir dans les expressions plus-values indirectes un sens inexact au point de vue du rapport de causalité qui unit la plus-value aux dommages.

3° Enfin, et c'est là la condition la plus délicate, il ne doit pas y avoir pour l'individu enrichi *juste cause de rétention* de cet enrichissement.

Il faut écarter tout d'abord les cas où cette juste cause proviendrait d'une *intention de libéralité*. Une pareille intention ne saurait être conciliable avec le but de l'action administrative. Car il faudrait nécessairement entendre par intention de libéralité le désir de gratifier un particulier déterminé. Et cela est impossible à un double point de vue : d'abord parce qu'il est très douteux qu'une personne morale puisse présenter un élément intentionnel ; et en second lieu parce que ce désir de gratifier un administré serait directement contraire à l'idée qui assure l'existence de la personne morale, pourvoir aux intérêts communs sans préférence entre les membres de l'association.

Il peut, en revanche, y avoir des cas où l'administration ne ponrra rien réclamer, parce qu'elle est tenue par un *lien contractuel* de faire les travaux entrepris.

Ce lien contractuel ne résulterait pas d'une simple promesse faite par l'administration. Mais si cette promesse est intervenue comme condition d'un contrat conclu par elle, elle produira tous ses effets. On comprendrait fort bien qu'un particulier cédât amiablement une partie de son immeuble à une commune pour y exécuter certains travaux, à condition qu'on ne lui réclamât aucune indem-

nité pour la plus-value que les travaux entrepris procureraient au restant de l'immeuble. La commune qui, dûment autorisée, accepterait de pareilles conditions ne serait plus admise ensuite à réclamer la plus-value.

L'hypothèse n'est pas purement théorique. Elle se présente pratiquement quand il y a eu *offres de concours* de la part des propriétaires. L'administration, soit qu'elle s'y soit engagée expressément, soit que ces offres soient assez fortes pour faire présumer cet engagement, n'aurait plus le droit de réclamer une contribution des propriétaires. C'est ce qui a déjà été décidé par le Conseil d'Etat à propos de l'application de la loi de 1807 (1).

Reste le dernier cas où un particulier aurait une juste cause de rétention de l'enrichissement qui lui est procuré. C'est le cas où l'administration aurait été tenue envers lui à l'accomplissement des travaux *en vertu d'une obligation préexistante*.

N'est-ce pas là le point faible du système, et les propriétaires ne sont-ils pas fondés à dire : quand l'administration agit, c'est toujours en vue de l'accomplissement d'une obligation préexistante, obligation de rendre à tous les citoyens la vie plus sûre, plus facile ou plus agréable même. Nous pouvons légitimement compter sur les bienfaits de l'action administrative, et dès lors nous devons quand elle intervient en garder les bénéfices sans être obligés de les restituer.

S'il en est ainsi, jamais l'administration ne pourra invoquer l'action *de in rem verso*, et la reconnaissance d'un principe général serait de nul effet en présence de la démonstration de son inapplicabilité pratique.

(1) C. d'Etat, 20 avril 1854, Sœurs de la Providence de Lyon, *Rec.*, p. 325 ; C. d'Etat, 26 décembre 1856, Bertin et Morel, *Rec* , p. 734.

Mais il est complètement inexact que l'administration ait des obligations formelles et précises à remplir envers les administrés, obligations de telle nature qu'elles ne lui permettraient pas de répéter contre eux l'enrichissement qu'elle leur a procuré.

Tout d'abord, pour qu'il y ait obligation au sens juridique du mot, il faudrait qu'il existât un créancier, et que ce créancier ait le droit d'exiger l'accomplissement de l'obligation. Or un particulier ne peut exiger de l'administration qu'elle modifie la viabilité de sa rue, ou qu'elle endigue la rivière dont les débordements lui préjudicient. Il peut solliciter, et l'administration peut accéder à sa demande. Mais la liberté de l'action administrative suffit à démontrer qu'il n'y a point de lien juridique préexistant.

Et d'ailleurs, même en entendant le mot obligation dans le sens de *devoir moral*, l'administration a-t-elle vraiment des obligations vis-à-vis des particuliers ? Cela ne nous paraît pas douteux ; mais encore faut-il distinguer.

L'administration doit assurer à tous les citoyens la sécurité, la salubrité, la libre et commode exploitation de leurs fonds ; mais elle doit les assurer à tous les citoyens, et cela d'une façon égale. Quand une commune entreprend un ouvrage qui profite à tous les habitants de la commune également, par exemple l'exécution d'un canal alimentant une fontaine, elle ne peut réclamer aucune contribution aux habitants. Le travail public profite en effet à tous également. Mais au contraire, si le travail public ne profite qu'à quelques propriétaires, par exemple l'endiguement d'une rivière pour éviter les corrosions des propriétés riveraines, ceux-ci vont retirer du travail

public un profit exceptionnel que tous ne pourront pas retirer. Il est juste qu'ils contribuent aux frais du travail entrepris.

En un mot, et suivant une formule, qui a été donnée par M. Lévy en matière de responsabilité (1), quand le propriétaire a une attente légitime dans l'action administrative, il ne saurait être tenu au remboursement des dépenses nécessitées par cette action. Et cette attente légitime, il aura le droit de l'avoir quand il réclame seulement la situation commune. Au contraire, quand il reçoit un profit exceptionnel, il ne peut prétendre en bénéficier au détriment de tous les autres.

On voit par là combien la solution se rapproche de celle que nous nous proposions ailleurs quant au principe de la responsabilité civile. Dans un cas comme dans l'autre c'est la comparaison d'une situation particulière au milieu social qui crée soit la responsabilité, soit le remboursement de l'enrichissement (2).

Or cette situation commune n'est pas elle-même une donnée fixe et invariable. Elle se modifie au contraire suivant les époques et les contrées. Les deux facteurs de la comparaison changent sans cesse. Mais ce qui est toujours susceptible d'une mesure certaine, c'est le rapport de l'un à l'autre. L'enrichissement procuré excède-t-il celui que tout particulier peut légitimement attendre des conditions économiques et sociales de son époque ; telle est la question que le juge doit se poser.

Quand l'action administrative entre en jeu, on peut immédiatement supposer que le propriétaire va recevoir

(1) Lévy, *Responsabilité et contrat*, *Revue critique*, 1899, p. 361 à 398.

(2) Ripert, *De l'exercice du droit de propriété...*, Thèse Aix, 1902.

un enrichissement exceptionnel ; mais il faut pourtant tenir compte de la fin de cette action, qui est de rendre service aux administrés. Et ce sera alors seulement l'inégalité de ces services qui créera la nécessité d'une réparation pécuniaire. Car l'administration ne saurait favoriser aucun administré au détriment des autres.

Ce caractère exceptionnel du service rendu ne sera pas toujours bien facile à déterminer.

Il ne faut pas en effet se placer, pour l'apprécier, uniquement au moment où les travaux sont entrepris. Il se peut en effet que des travaux publics, ne profitant qu'à un seul particulier ou à quelques-uns, ne créent pourtant pas à ceux-ci une situation exceptionnelle. Cela se produira toutes les fois que ces particuliers étaient auparavant dans une situation particulièrement défavorable, et que par suite, loin de détruire l'égalité, les travaux l'ont au contraire rétablie. La jurisprudence nous en fournit un exemple. L'existence des catacombes à Paris compromet parfois la solidité de certains immeubles. La Ville de Paris ayant fait des travaux de consolidation prétendit réclamer aux propriétaires la plus-value que ces travaux avaient procurée à leurs immeubles. Le Conseil d'Etat, par un arrêt du 13 janvier 1882, a repoussé la prétention de l'administration (1). Cette solution doit être entièrement approuvée. L'administration avait l'obligation stricte de prendre vis-à-vis des propriétaires menacés les mesures de sécurité commandées par la situation. Les travaux entrepris ne faisaient pas à ces propriétaires une situation meilleure ; elle les replaçait purement et simplement dans le droit commun.

(1) C. d'Etat, 13 janvier 1882, Villiermont, *Rec.*, p. 48.

Toutes les fois par conséquent que les travaux répondront à des nécessités de sécurité ou de salubrité, l'administration ne pourra pas obliger les propriétaires à contribuer à ces travaux. Ce sont des services qu'elle doit assurer, et qu'elle assure en fait. Tout particulier peut donc légitimement réclamer leur exécution à son égard ; et il est suffisamment libéré de toute rétribution spéciale du service rendu par la contribution générale qu'il verse sous forme d'impôts.

Toutes les fois au contraire que les travaux, sans répondre à une nécessité urgente, contribuent néanmoins à augmenter la valeur de certains immeubles, sans que les autres propriétaires bénéficient dans un avenir rapproché des mêmes avantages, la plus-value procurée pourra être répétée par l'administration.

SECTION IV. — **Fonctionnement pratique de l'action en réclamation de la plus-value.**

I. — Le principe dégagé, il s'agit de le mettre en œuvre.

Une question préalable se pose. L'existence de la loi de 1807 ne fait-elle pas obstacle à toute tentative en ce sens ?

Sans doute, l'obstacle ne serait pas insurmontable, et on pourrait toujours réclamer l'abrogation législative de la loi, et même la consécration du principe nouveau par une loi nouvelle.

Mais l'une et l'autre réforme seraient peut-être difficiles à obtenir. On comprendrait malaisément la nécessité d'abroger une loi qui ne s'applique plus, et le vote d'une loi nouvelle se heurterait à des protestations qui risqueraient d'être trop écoutées.

Si vraiment nous ne réclamons que l'application du droit commun, point ne doit être besoin d'une refonte législative, pour permettre l'exercice de l'action en réclamation.

La jurisprudence a bien admis que les diverses formalités exigées pourtant expressément par la loi de 1807, pouvaient être accomplies par l'administration même après l'exécution des travaux. Mais elle n'a pas osé aller plus loin parce que, dans tous les cas où elle a eu à statuer, l'administration se prévalait de l'article 30.

Mais quelle serait sa solution, si, invoquant seulement le droit commun, l'administration réclamait directement aux particuliers devant les tribunaux compétents l'enrichissement qu'elle leur a procuré.

Le tribunal compétent — et il semble bien difficile de nier que ce serait le tribunal civil — pourrait-il écarter *de plano* son action en arguant qu'elle n'a pas agi suivant les formes légales ?

Nous ne le croyons pas.

On pourrait soutenir qu'il y a abrogation de la loi par le non-usage. Voilà près d'un demi-siècle que l'administration n'en use plus : l'oubli se fait sur elle. Sans doute la doctrine proteste en général contre cette abrogation possible d'une loi par un usage contraire. Mais on ne voit pas pourquoi une loi resterait obligatoirement en vigueur quand l'idée qui l'a motivée a disparu de la conscience publique.

Seulement, c'est cela qu'il serait nécessaire d'établir. Or justement, nous nous sommes efforcés de démontrer que si les formes légales ont vieilli, le principe reste juste et fécond. On serait malvenu par suite à invoquer un non-usage dû à la faiblesse et à l'inertie de l'adminis-

tration, et une désuétude contre laquelle protestent nos idées modernes.

Mais de ce que l'administration a à sa disposition une action exceptionnelle jugée par des tribunaux spéciaux, il ne s'ensuit nullement qu'elle ne puisse avoir, à côté de cette action, celle que lui assure le droit commun. Elle a le choix entre les deux. Les particuliers ne peuvent se plaindre de ce retour au droit commun qui offre pour eux bien plus de garanties que la procédure exceptionnelle organisée par la loi de 1807.

D'ailleurs, le droit commun ne consacre pas pour les particuliers des solutions plus rigoureuses que celles de la loi de 1807 ou de la jurisprudence administrative en matière de compensation. C'est ce qu'il nous reste à démontrer en étudiant : 1° dans quels cas l'action en réclamation réussira ; 2° quel sera son résultat.

II. — Nous avons indiqué d'une façon générale le principe de la réclamation et posé la règle : sont restituables les enrichissements dus à des travaux qui favorisent exceptionnellement certains propriétaires.

Ce principe explique à merveille les différentes conditions que la doctrine et la jurisprudence posent à l'admission en compensation de la plus-value.

Il n'y a plus à parler de *plus-value spéciale*. L'administration en effet opposera la compensation aux propriétaires qui auraient le droit de réclamer une indemnité pour les dommages que les travaux leur auraient causés ; elle agira directement contre les autres. Le résultat est identique, et l'inégalité choquante, que nous avons signalée, disparaît.

Sans doute l'action administrative pourra se faire sentir plus rigoureusement dans certains cas que dans

d'autres. Mais c'est là un vice inhérent à toute organisation humaine ; c'est l'injustice individuelle toujours possible, et non plus l'inégalité inévitable naissant d'une situation juridique.

Reste la condition qu'impose la jurisprudence en matière de compensation : la nécessité d'une *plus-value directe*.

Nous avons montré combien il était difficile de préciser rigoureusement la doctrine de la jurisprudence sur ce point, et surtout de définir et de justifier le critérium de la distinction.

Ce critérium apparaît, croyons-nous, plus clairement quand on part du principe d'indemnisation que nous avons posé.

Doit être considérée comme plus-value directe et peut être réclamée aux propriétaires celle qui consiste dans des avantages spéciaux, exceptionnels, conférés seulement à quelques propriétaires. Doit être considérée comme plus-value indirecte et ne peut être répétée la plus-value que les immeubles de tous les propriétaires d'une région reçoivent de travaux généraux ou de travaux que l'administration a le devoir strict d'accomplir. Ce critérium trouve son fondement dans le principe même de la réclamation des plus-values.

Il explique pourquoi, dans des situations qui paraissent au premier abord identiques, la jurisprudence a adopté des solutions différentes, et l'on pourrait par l'examen minutieux de chaque situation, non pas assurément ramener l'homogénéité dans une jurisprudence qui n'en a peut-être point, mais tout au moins faire disparaître certaines contradictions trop accusées.

Dans tous les cas qui lui sont soumis, le Conseil d'E-

tat se pose la même question. Il se demande toujours si l'avantage procuré aux propriétaires intéressés était un de ceux auxquels ils pouvaient légitimement prétendre, ou si, au contraire, c'est un de ces enrichissements exceptionnels, qui ne peuvent être créés qu'au détriment de l'égalité.

Or c'est cette même règle de conduite qu'il adopte quand il s'agit d'apprécier les conditions de réparation de dommages causés par les travaux publics.

La jurisprudence administrative exige que le dommage soit spécial et direct.

Spécial, c'est-à-dire « qu'il doit résulter de travaux qui dépassent par leurs proportions ceux qui sont dans les usages courants de la propriété » (1).

Direct, cela ne veut pas dire conséquence directe des travaux publics, par opposition aux conséquences éloignées ; cela ne signifie pas non plus l'atteinte à un droit par rapport à la simple privation d'un avantage ; toutes ces distinctions ne reposent sur rien, et sont ou vides de sens, ou fausses dans leurs conséquences. Dommage direct, cela signifie simplement dommage anormal, exceptionnel.

En définitive, la seconde expression n'ajoute donc rien à la première. Mais on a attaché aux mots dommage spécial le sens de dommages causés par les travaux publics, et il a fallu créer l'expression de dommage direct pour exiger que l'acte ait un caractère anormal ; car causer directement un préjudice c'est le causer par un acte exceptionnel ; sans cela le préjudice résultera de cet en-

(1) Hauriou, *Précis*, 4e éd., 1901, p. 701 ; Le Vavasseur de Précourt, Conclusions pour l'arrêt du Conseil du 11 mai 1883, S. 85. 3.25.

semble de causes qui naissent du milieu social et constitue le cas fortuit, ensemble dans lequel se fondent tous les actes habituels de la vie sociale, sans qu'on puisse attribuer une responsabilité quelconque à l'auteur d'un de ces actes.

Loin d'y avoir antinomie, il y a donc concordance entre les expressions de plus-value indirecte et de dommage indirect.

L'administration ne répare pas les dommages indirects, elle ne peut donc rien réclamer pour les plus-values indirectes. Mais, dans des cas semblables, le caractère indirect peut se rencontrer dans la plus-value sans affecter le dommage.

Prenons l'exemple classique ; l'agrandissement d'une place procure aux immeubles contigus une plus-value que l'administration pourra réclamer. Supposons que, quelques années plus tard, on ramène par des constructions nouvelles cette place à son état primitif, les propriétaires n'auront droit à aucune indemnité. Pourquoi dire, dans le premier cas, qu'il y a plus-value directe, dans le second, qu'il y a dommage indirect. Si les propriétaires peuvent s'attendre à ce que l'administration détruise la place, ne peuvent-ils pas espérer de même qu'elle la créera. Sans doute, en fait, la seconde hypothèse est beaucoup plus fréquente que la première ; mais les deux peuvent se rencontrer, et alors le critérium proposé est en défaut.

Si délicate que soit la question, elle peut pourtant être résolue sans arriver à une contradiction. Le propriétaire, qui profite de l'ouverture d'une place en face de son immeuble, doit contribuer à des travaux qui l'enrichissent au détriment de tous, et dont il profite plus que les au-

tres. Mais,quand on lui enlève l'avantage qui lui est ainsi conféré, de quoi peut-il se plaindre ; il était dans une situation exceptionnelle ; on le replace dans la situation commune. La plus-value était directe, mais le dommage est indirect.

Tout ce qu'il pourrait réclamer, ce serait la restitution, sauf déduction des années de jouissance, des sommes qu'il a versées à l'administration. Mais n'arrive-t-on pas au même résultat si, dans la fixation de l'indemnité, on fait la part du caractère peut-être temporaire de l'enrichissement procuré.

Tout se réduit à une fixation du quantum de l'indemnité.

III.— L'indemnité doit être calculée sur la plus-value procurée,mais peut-elle atteindre toute cette plus-value. A un double point de vue,des objections s'élèvent contre cette solution.

1° La valeur économique d'un immeuble se fixe d'après l'état des lieux au moment de l'expertise ou de la vente qui amènent cette appréciation. Sans doute, on tient compte des chances de diminution futures. Mais,en temps ordinaire,elles entrent peu en ligne de compte. Le propriétaire court un aléa,qu'il est impossible de fixer exactement et qui n'a pas de valeur marchande.

Mais quand plus-value actuelle et moins-value future peuvent provenir de la même cause, en l'espèce les travaux publics, il y a évidemment quelque chose de choquant à faire payer aux propriétaires la plus-value et à ne pas leur accorder d'ind mnité pour la diminution de valeur. Le cas peut se présenter souvent, notamment dans presque tous les travaux de voirie.

Il serait juste alors de tenir compte dans l'appréciation

du montant de la plus-value du caractère temporaire de cette plus-value et de la diminuer en conséquence.

Un procédé possible consisterait à fixer une somme payable annuellement par le propriétaire, jusqu'à la disparition de l'ouvrage public qui a donné naissance à la plus-value, et en fixant pourtant un certain terme.

2° A un autre point de vue ce mode de paiement de l'indemnité présenterait de grands avantages.

La loi du 16 septembre 1807 limitait l'indemnité de contribution à la *moitié de la plus-value.* Les propriétaires ne pourraient-ils pas légitimement se plaindre que l'application du droit commun les prive injustement de cette limitation légale ?

En réalité, il n'est nullement nécessaire même en pure logique de réclamer aux propriétaires la totalité de la plus-value, et en fait cela conduirait certainement à des résultats peu équitables.

Il est en effet une considération qu'il faut bien mettre en lumière, quand on étudie le principe de l'action *de in rem verso.* L'enrichissement, qui est procuré au propriétaire, l'est sans qu'il y consente, et quelquefoismême malgré sa volonté. C'est un enrichissement *imposé.* Or la répétition ne se fera pas sous la même forme. La plus-value a consisté dans un accroissement de la valeur économique de l'immeuble ; la répétition se fera sous la forme d'une somme d'argent. Il faut donc que le propriétaire convertisse la plus-value en une somme liquide. Cela lui sera souvent difficile, quelquefois impossible. Sans doute il peut vendre son immeuble : mais c'est alors la vente forcée d'un immeuble auquel il tenait peut-être ; et ce peut être une vente faite à un moment défavorable qui laissera en définitive le propriétaire en perte.

Pour toutes ces raisons, il ne nous paraît pas que l'indemnité doive égaler la plus-value procurée. La difficulté consiste à fixer un tempérament. Fixer une fois pour toutes la proportion de l'indemnité, comme le fait la loi de 1807, peut, dans certains cas, aboutir à faire sans raison une situation trop belle au propriétaire. Nous préférerons laisser au juge le soin de modérer l'indemnité eu égard aux circonstances, à la nature des travaux, au montant de l'indemnité, et même à la situation sociale du propriétaire. Que ce procédé ait des inconvénients, cela est certain, mais il est en définitive le plus équitable, et, en matière de responsabilité, le Code civil allemand n'a pas hésité à l'adopter.

En fixant d'ailleurs un paiement de l'indemnité sous forme de rente, on évite en grande partie l'injustice qu'il y aurait à forcer un propriétaire à réaliser ses biens pour le paiement de la plus-value. La modération de la rente sera prononcée par le juge suivant les circonstances.

Ces paiements échelonnés donneront à l'indemnité l'apparence d'une taxe. Mais il ne faudra pas se méprendre, et voir dans le droit de l'administration de faire contribuer les propriétaires une conséquence de la souveraineté de l'Etat.

C'est seulement, toute cette étude avait pour but de le montrer, l'application pure et simple des principes de droit commun qui régissent tout aussi bien *mutatis mutandis* les rapports des particuliers entre eux que ceux des administrés avec l'administration.

CONCLUSION

L'étude que nous avons entreprise n'est qu'un des aspects de la lutte des intérêts particuliers contre l'intérêt général. Ce conflit entre l'administration et les particuliers nous a paru moins connu que les autres ; nous nous sommes efforcé d'apporter une contribution utile à son étude.

Comme dans tous les autres cas, les conclusions ne sont pas encourageantes. Ici encore, soutenus par les tribunaux administratifs, les particuliers l'ont emporté. L'administration, impuissante et lassée, a cessé de lutter. Sauf les cas particuliers où l'on peut prononcer la compensation, quelques-uns profitent seuls d'un enrichissement que les contributions de tous ont payé.

Ceux qui profitent sont justement ceux-là qui ont déjà dans la société une situation privilégiée puisqu'ils sont propriétaires. Ainsi la richesse s'ajoute à la richesse acquise, et les impôts levés sur tous les citoyens sont récupérés largement par ceux qui se livrent aux spéculations immobilières.

Cet état d'esprit mettra longtemps à disparaître, s'il disparaît jamais. Les causes qui l'ont créé n'ont point encore cessé d'exister. En face d'une administration toute puissante, disposant de moyens exceptionnels, n'offrant que d'insuffisantes garanties, et soumise à contrôle trop souvent inefficace, s'est développé et règne encore chez tous les citoyens un esprit de méfiance ; et

ceux-là mêmes qui sont lésés par les tentatives de résistance de quelques-uns, applaudissent à ces tentatives.

Il faudrait pourtant que l'on arrivât à avoir une notion de l'intérêt général, et que l'on prît les mesures nécessaires pour le faire respecter. On n'y arrivera certainement qu'en agissant par les formes légales, en supprimant les tribunaux d'exception — et j'entends par là la juridiction administrative elle-même ou tout au moins sa compétence en certaines matières — en augmentant la responsabilité de l'administration en proportion de ses droits.

Cela sans doute ne fera pas disparaître les résistances intéressées, mais cela dressera peut-être contre elles, et non plus en leur faveur, l'opinion publique. On peut espérer ne plus voir les enrichissements scandaleux dus aux expropriations et aux travaux publics.

S'il importe de ne pas sacrifier les droits individuels, sous peine de décourager l'initiative privée et de voir dans un pays de richesse mobilière le cosmopolitisme des fortunes prépondérant, il ne faut pas non plus que chaque entreprise de travaux publics soit une source d'inégalités et de privilèges. C'est une pratique ruineuse pour les finances publiques, et déplorable quant aux procédés employés pour la développer.

Il faudrait pourtant que notre conception individualiste s'efface quelque peu devant la conscience de nos devoirs envers l'Etat. Si je ne craignais d'employer un mot dont on a tant abusé, pour représenter un dogme de morale civique, je dirais volontiers qu'il faut introduire dans les rapports sociaux plus de solidarité. On a souvent gâté l'expression et l'idée qu'elle représente, en entendant par là une règle de morale. En réalité, la solidarité

est seulement la pleine connaissance de l'interdépendance qui unit les hommes, et l'affirmation des règles qui doivent sanctionner les conséquences nécessaires de nos actes sur la situation des autres individus.

Tout enrichissement, procuré par l'administration et qu'un seul gardera en propriété, peut directement nuire à tous les autres citoyens en augmentant leur contribution dans les dépenses de la nation ou de la commune. Le jour où chacun aura pleine connaissance de cette vérité, on sera unanime à demander que le propriétaire favorisé restitue la plus-value.

Cette restitution, les principes de droit commun suffisent dès maintenant à l'assurer, et les tribunaux pourraient l'ordonner.

Mais il faut compter avec les tentatives de l'administration qui ne se sont pas soutenues par un courant d'opinions assez fort, et il faut compter aussi avec l'esprit traditionnaliste des juridictions. Puis, il faut bien l'avouer, des difficultés de compétence, de procédure, de fixation de l'indemnité s'élèveraient ; et ces difficultés de détail pourraient amener par l'incertitude de leur résolution le rejet du principe même.

Une réforme législative serait d'un effet plus sûr, et permettrait de régler toutes les conséquences. Mais on ne manquerait pas, si elle se produisait, de protester contre les droits nouveaux donnés à l'administration, et contre le caractère fiscal de la mesure.

Il appartient à la doctrine de faciliter l'œuvre de la jurisprudence et celle du législateur, en essayant de créer le mouvement d'opinion qui permettra une réforme utile. Rien ne saurait être plus efficace que de montrer les résultats logiques de l'application du droit commun en

cette matière. Pas de droit exceptionnel, pas de procédure d'exception, pas de taxe fiscale, mais simplement le jeu naturel de l'action *de in rem verso* que la Cour de cassation a si largement admise.

Nous serions heureux d'avoir contribué à le démontrer.

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

Aucoc. — Conférences sur l'administration et le droit administratif, 3e édit., 1886, t. II.

Batbie. — 5e Lettre à un administré. *Journal de droit administratif de Chauveau*, t. I, 1853, p. 397.

Berthélemy. — Traité élémentaire de droit administratif, 2e édit., 1902.

Brun. — Des dommages causés par l'exécution des travaux publics des chemins de fer. Thèse Paris, 1898.

Chauveau. — Dissertations au *Journal de droit administratif*, t. I, 1853, p. 281, et t. IX, 1861, p. 216.

Christophle. — Traité théorique et pratique des travaux publics, 2e édit., revue par Auger, 1890, t. II.

Cotelle. — Cours de droit administratif appliqué aux travaux publics, 3e édit., 1859, t. II.

Dufour. — Traité général de droit administratif appliqué, t. IV, et la 3e édit. par Taudière, *Suppl.*, t. XII.

Enou. — Traité théorique et pratique de droit administratif, revu par Picard et Veuillet, t. I. *Les travaux publics*, 1903.

Gault. — Des dommages causés par l'exécution des travaux publics. Thèse Paris, 1880.

Godoffre. — De la procédure à suivre pour la fixation de la plus-value résultant de l'exécution des travaux publics. *Journal de droit administratif de Chauveau*, t. II, 1854, p. 297.

Hauriou. — Précis de droit administratif, 4e édit., 1901.

Ygouf. — Des dommages causés à la propriété par l'exécution des travaux publics. Thèse Paris, 1884.

Lavallée. — De la compensation de la plus-value en matière de travaux publics. *Revue générale d'administration*, 1885, t. III, p. 369 et s.

Le Vavasseur de Précourt. — Conclusions pour l'arrêt du Conseil du 16 avril 1886. *Rec.*, p. 372, D. 87.3.101.

Notes au *Recueil de Lebon*, 1856, p. 368 ; 1857, p. 625 ; 1874, p. 89 ; 1886, p. 372.

Paignon. — Traité de la plus-value vis-à-vis des propriétaires en matière de travaux publics, Paris, Guillaumin, 1854 (1).

Perriquet. — Traité théorique et pratique des travaux publics, 1893, t. II.

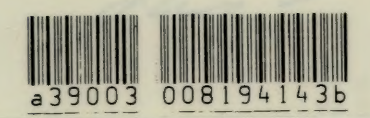
Robert. — Conclusions pour les arrêts du Conseil du 7 mars 1861, *Rec.*, p. 167, D. 61.3.27, et du 12 juillet 1860, *Rec.*, p. 640, D. 64. 3.50.

(1) Nous n'avons pas pu nous procurer cet ouvrage qui nous a été signalé par M. le professeur Delpech.

TABLE DES MATIÈRES

Imp J. Thevenot, Saint-Dizier (Haute-Marne)




a39003 008194143b